

Europeiseringen och statens omvandling

Bengt Jacobsson

SCORE Rapportserie 1999:2
ISBN 91-7153-881-X

SCORE
(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)
Stockholms Universitet
106 91 Stockholm

Tel 08 16 14 44
Fax 08 16 49 08
E-post bengt.jacobsson@score.su.se

Inledning

Internationaliseringen är förvisso inte någon nyhet för den svenska stats-förvaltningen.¹ Internationella organisationer som FN och WHO brukar apostroferas i den svenska debatten, och svenska tjänstemän har ofta spelat en betydelsefull roll i internationella organisationer (jfr Jönsson 1990). Som Kjell Espmark noterade i en av sina dikter om tillståndet i det sena Sverige, har förvaltningen alltid lyckats skaka fram en Hammarskjöld ur rockärmen. Det svenska näringslivets internationalisering har också gjort att det har betraktats som nödvändigt med ett internationellt perspektiv också inom staten.

Ändå har det senaste decenniet inneburit en stor omvälvning för stora delar av statens ledning och statens förvaltning. Anslutningen till den inre marknaden och medlemskapet i den Europeiska Unionen inordnar den svenska staten i ett sammanhang av regler och idéer som påtagligt förändrar villkoren för verksamheten. Jag kallar detta för en europeisering av den svenska staten och avser därmed att reglering, organisering och kommunikation i allt högre grad sker inom den regionala gemenskap som kallas den europeiska unionen (EU).

Jag vill inledningsvis betona både att internationaliseringen och europeiseringen är vidare än EU. Det framgår tydligt i Kjell Goldmanns inledande kapitel i boken. Inom de flesta verksamhetsområden finns det en utom-nationell organisering och en reglering vid sidan av

¹ Kommer att ingå i Kjell Goldmann (red), Politikens internationalisering. Jag har haft stor glädje av konstruktiva synpunkter från Christine Blomqvist, Ulrika Mörth och Göran Sundström.

och utöver den europeiska. EU är dock särskilt viktig därför att dess ambitioner är så omfattande, och därför att inslagen av överstatlighet är tydliga. Knappast något statligt verksamhetsområde kan isoleras från den europeiska integrationsprocessen. De nationella politiska dagordningarna tenderar att flyta samman till en gemensam europeisk sådan (Mény m fl 1996).

Europeiseringen får genomgripande konsekvenser för statens roll generellt, för relationen mellan stat och samhälle (företag, intresseorganisationer, medborgare etc) och för organiseringen av statsförvaltningen. Det är naturligtvis möjligt att önska att det som brukar ses som viktigt i den svenska förvaltningstraditionen förblir vid det invanda, t ex ämbetsverkens självständighet, resultatstyrningen, de informella umgängesmönstren och offentlighetsprincipen, men det är nog att underskatta det som sker. Självfallet är förändringarna större inom vissa verksamhetsområden än inom andra, men få områden är helt opåverkade av europeiseringen. Det bör dock sägas att vi i hög grad ännu saknar systematisk kunskap om vad som sker.

I vilken grad och på vilket sätt europeiseringen omskapar den svenska staten varierar mellan olika verksamhetsområden (Jacobsson 1997). Jag skall i den här rapporten analysera de processer som pågår, och jag skall göra det med hjälp av organisationsteorier. Min utgångspunkt är att det kan vara fruktbart att betrakta stater som organisationer (jfr Ahrne 1998). Ett sådant perspektiv gör det möjligt att på ett poängrikt sätt begripa de förändrade villkor som stater har att leva med. Jag hävdar förvisso inte att staten "är" en organisation, men att det kan vara fruktbart att "se" staten med hjälp av de glasögon som erbjuds av organisationsteorin.

Jag skall i nästa avsnitt göra en både alltför kort och oanständigt ytlig exposé genom delar av organisationsläran. Avsikten är att lyfta fram en del idéer och begrepp som kan vara användbara för dem som vill förstå europeiseringen. Jag skall sedan med hjälp av den organisationsteoretiska begreppsfloran diskutera en del konsekvenser av europeiseringen. Diskussionerna kommer bl a att gälla möjligheten att följa regler på ett flexibelt sätt, de statliga organisationernas invärdhet, de legitimitetsproblem som kan följa av att regleringen transnationaliseras samt förhållandet att europeiseringen verkar skapa en allt större efterfrågan på svenska intressen.

Ett organisationsperspektiv på staten

Modern organisationsteori har utvecklats som en reaktion mot en rationalistisk syn på hur beslut fattas och hur organisationer styrs.² I den rationalistiska synen föreställde man sig att

² Jag har undvikit att sätta in referenser i texten i det här avsnittet. Det skulle ha lett till överbelastning och oläsbarhet. När det gäller översikter av organisationsteorin hänvisas till Scott (1992), Perrow (1986), March-Simon (1958) och Cyert-March (1963). De två senare gärna i senare versioner med tillrättalagda introduktioner och epiloger. När det gäller institutionell teori hänvisas till Thomas m fl (1987), March-Olsen (1989), Powell-DiMaggio (1991) och Czarniawska-Sevón (1996). När det gäller losskoppling hänvisas till Weick (1976) och Meyer-Rowan (1977). När det gäller teorier om beslutsfattande och förändring hänvisas till March (1994), men också till Brunsson (1989), Sahlén-Andersson (1989), Jacobsson (1987, 1989). Diskussioner kring garbage-can teorier finns i March-Olsen (1976) och Kingdon (1984). Diskussioner kring reformer i organisationer finns i Brunsson och Olsen (1993), och om organisationers möjligheter att lära i Levitt och March (1988)

ledningars beslut om förändringar grundades i val mellan handlingsalternativ och att dessa alternativs konsekvenser värderades i relation till de mål som beslutsfattarna hade. Den instrumentella synen på organisationer dominerade, dvs att det uppifrån gick att designa vem som skulle göra vad och ansvara inför vem på ett tämligen genomtänkt sätt. Organisationer sågs som ledningens instrument för kollektiv handling, för att åstadkomma något som annars inte skulle ha kommit till stånd.

Det här är en bild som känns igen i de flesta analyser av staten. Främst tar den sig uttryck i idéerna om "styrkedjor" från riksdag, regering till förvaltning, och "ansvarskedjor" åt det andra hållet. Styrning tänks också ske genom beslut. Med hjälp av ett rationellt underlag - precisering av mål, analys av alternativ medel att nå målen, analys av konsekvenser etc - tänks man i centrum fatta vissa beslut, som sedan genomförs av förvaltningen. Förvaltningen fungerar som instrument för den politiska ledningen och implementerar lojalt de av politikerna fattade besluten. De flesta vet självfallet att detta är en version från söndagsskolan, men håller ändå fast vid den som ett ideal. Inte mycket att säga om det.

Organisationer sågs på detta sätt länge också i organisationsläran som relativt slutna enheter, dvs det var organiseringen i form av mål, roller och relationer etc som avgjorde dess effektivitet. Ledningen fattade rationella beslut som sedan genomfördes av förvaltningen. Vad som fanns i organisationens omgivning ägnades inte särskilt stor uppmärksamhet. Den som ville förändra föreslog ofta att målen skulle preciseras, att beslutsunderlaget skulle förbättras, att ansvarförhållandena skulle göras mer tydliga, att inflytande skulle förenas med ansvar etc. Rationaliteten fanns i strukturen. Organisationer sågs som enhetliga aktörer som visste vad de ville och som på ett så rationellt sätt som möjligt skulle organisera och agera för att förverkliga dessa intressen. På samma sätt betraktas stater i teorier om internationella relationer ofta just som enheter med preferenser och strategier som de söker ta tillvara i utbytet med andra stater som likaledes vet vad de vill.

På flera olika sätt har detta slutna perspektiv på organisationer ifrågasatts under de senaste decennierna, åtminstone hos dem som har försökt begripa organiseringen i praktiken. För det första har idéer om rationalitet utmanats av idéer om begränsad rationalitet. Med utgångspunkt i att världen både är komplex och fundamentalt osäker, visar empiriska studier att organisationer på olika sätt reducerar beslutsproblem. Den rationella modellen ställer omänskliga krav på sådana som tänks fatta beslut. Organisationer skapar rutiner och procedurer som gör det möjligt att hantera frågor på ett lämpligt sätt. Man väljer inte det bästa, utan lösningar som är tillräckligt bra. Man reducerar konflikter genom att för det mesta diskutera förändringar på marginalen, och besluten kränglas igenom.

Det visar sig också att beslutsprocesser med fördel kan beskrivas som sökprocesser, dvs processer där beslutsfattare både försöker komma underfund med vad det finns för alternativa lösningar, och vad de själva vill åstadkomma. Lösningar "finns" inte utan letandet efter sådana är något som aktiveras vid vissa tillfällen. Ibland kan det vara vissa lösningar som styr processerna genom att de söker problem att koppla sig till. Enligt den skoptunneteorin drar beslutstillfällen till sig problem, lösningar och aktörer - precis som soptunnor drar till sig sopor - och de beslut som kommer ut ur sådana processer avgörs i hög grad av när i tiden som aktörer, problem och lösningar möts.

På olika sätt utmanades således bilden av organisationer som fattar rationella beslut som sedan genomförs. En betydligt mer komplex bild av beslutsprocesser växte fram. Processer kan vara lösningsdrivna lika väl som problemdrivna. Och det tycks som om organisationer i dessa processer i hög grad både lär sig vad man vill (preferenser) och vem man är (identiteter). Det här utmanar den rationalistiska synen där ledningen vet vad den vill och försöker agera för att förverkliga dessa intressen. Ifall den egna viljan är oklar, instabil och föränderlig blir det förstas intressant att se hur sådana viljor skapas, dvs hur organisationer tar reda på vad de vill.

Ett organisationsteoretiskt svar på varför organisationer gör det de gör och vill det som de vill pekar, för det första, utanför den egna tiden. Verksamheter i organisationer är ofta mycket stabila och det som görs är sådant som har vuxit fram under lång tid. Handlandet är bundet i historien, i rutiner och standardprocedurer som man inte längre reflekterar särskilt mycket över. Denna historiska bundenhet kan vara en styrka och skapa en hög grad av handlingskraft, eftersom man ofta är duktig på att göra det som man länge har ägnat sig åt. Å andra sidan riskerar man att hamna i kompetensfällor, genom att man blir duktigare och duktigare i att göra sådant som kanske inte längre är vettigt att göra.

För det andra pekar det utanför den egna organisationen. Organisationer är invävda i nätverk med andra organisationer, och sådana relationer är ofta mycket stabila över tiden. Gentemot sådana som man länge har haft kontakter med skapas ofta starka bindningar - de kan vara sociala, tekniska, finansiella och ägarmässiga. Konflikter i sådana nätverk leder sällan till byten av medaktörer utan snarare till att man bråkar och hittar nya sätt att umgås på. Nätverksrelationer är resursmässigt sällan helt symmetriska. Det kan finnas organisationer i ett nätverk som är starkt beroende av andra organisationer i nätverket.

Nätverken - och organiseringen av olika verksamhetsområden - kan se ut på mycket olika sätt. Såväl staten som andra kan ju organisera på ett sätt som gör det möjligt att åtgärda vissa problem, som gör det möjligt att samfällt agera för vissa lösningar, som gör det möjligt att koppla vissa problem till vissa lösningar och som gör det möjligt för vissa frågor (men inte för andra) att hamna på dagordningen. På detta sätt kan organiseringen ses som ett sätt att "ordna" relationerna mellan aktörer, problem och lösningar. Ett viktigt styrinstrument således, men ett styrinstrument som inte enbart är förbehållet statliga organisationer och aktörer.

Alla organisationer är också inordnade i ett system av regler som styr vad som är möjligt att göra. Huvudargumentet i ett institutionellt perspektiv - organisationsteoris stora 90-talskrälek - är att handlande i högre grad styrs av regler än av bedömningar av konsekvenser (... vilket är grundtanken i den rationella modellen). Tre grundfrågor är viktiga för den som skall göra något: a) vem är jag?; b) vad är detta för situation?; c) vad gör en sån som jag i en situation som denna? Frågor om identitet och belägenhet är således avgörande. Är man en minister från Sverige (identitet) och träffar svenska företagare som vill ha stödpengar (belägenhet) gör man det som uppfattas lämpligt att göra (säga att det är otillåtet enligt EUs regler).

En del av dessa regler är nedskrivna och tvingande, och ibland svåra att inte följa. Andra är regler som vi följer därför att de uppfattas som självklara. Vi tänker inte ens på dem; de är i sådana fall i hög grad institutionaliserade. Därutöver finns det regler som man i princip kan

välja att följa om man själv vill. Precis som organiseringen kan vara tämligen komplex kan regleringen också vara det. Poängen som jag vill göra här är att denna reglering och denna organisering i hög grad finns "utanför" organisationerna, men att den i hög grad påverkar handlandet i organisationerna. Organisationer är således invävda i en reglering och organisering som har vuxit fram under lång tid, och som påverkar hur lösningar och problem och aktörer kopplas till varandra.

Denna reglering och organisering växer fram i ett sammanhang där vissa idéer och föreställningar är betydelsefulla. Vilka dessa idéer är kan variera över tiden. Ifall exempelvis miljö uppfattas som en betydelsefull idé kommer den att skapa såväl regler (för att skydda miljön, för att minska utsläpp), en organisering (organisationer och arenor som skall se till att reglerna följs) och aktörer (i form av organisationer som agerar för miljön). Eller - för att ta Europaidén - så har den också skapat regler och en organisering och aktörer. Och för att begripa vad en enskild organisation kan göra bör man begripa hur dess verksamhet är inordnad i ett organiserat och reglerat idémässigt sammanhang.

Tar vi oss tillbaka till organisationerna finns det en del lärdomar att hämta ur organisationsläran. Organisationer verkar ofta i omgivningar där det finns regler för vad de skall göra, men dessa regler överensstämmer inte alltid med varandra. Det kan ställas motstridiga krav på organisationer. På olika sätt kan organisationer hantera sådana krav. De kan isolera verksamheter från varandra, t ex genom att låta en del av organisationen sköta vissa krav och andra sköta andra krav. De kan hantera ett krav i taget. De kan koppla loss presentationen från praktiken, t ex genom att utåt ge intryck av att man lever upp till vissa krav medan verksamheten inte påverkas så mycket av detta.

Att följa regler är således en process som kan innebära att man kopplar loss presentationen från praktiken. Men det kan också vara så att den regel som skall införas också på andra sätt kan omtolkas, översättas och transformeras i den process där den skall införas. Vilket gör att sådant som på avstånd ser ut att vara enhetligt och likformigt, betraktat på närmare håll kan innehålla mycket stor variation och olikformighet. När regler införs i en praktik där det tidigare har varit andra regler som har gällt, skapas en situation som vanligen är påverkad både av den äldre och av den nyare regleringen. Det nya både skapar om och omskapas av det gamla.

Bilden av organisationer blir på detta sätt inte en hierarkisk, enhetlig och samordnad aktör, utan snarare ett ställe där verksamheter kan ske på många olika sätt och ofta utan att vara särskilt väl kopplade till varandra. Sådana som arbetar i en del av organisationen, t ex i ledningen, kanske inte alls vet vad som händer i en annan del. Och poängen är att detta kan vara nödvändigt för att det över huvud taget skall vara möjligt att åstadkomma handling. Skulle alla krav och hänsyn tillgodoses vore det måhända rationellt, men knappast någonting skulle bli gjort. Delar av organisationer kan vara invävda i en omgivning som består av andra organisationer och regler, medan andra delar är invävda i en annan omgivning bestående av andra organisationer och regler.

Och ser vi till beslutsfattande inom ett helt verksamhetsområde, kan vi också där se att processer som kan tyckas "höra ihop" inte alltid gör det. Finns det många olika krav att tillgodose och organisationer som uppmärksammat agerar för att se till att dessa krav tillgodoses, uppstår det tendenser att beslut växer fram på arenor som i hög grad är isolerade

från varandra. Vi kan få besluts-processer som växer fram parallellt, dvs där vissa krav hanteras av vissa aktörer med hänsyn till vissa regler på vissa arenor medan andra krav hanteras av andra aktörer med hänsyn till andra regler på andra arenor. Beslutsprocesser blir på detta sätt komplexa. Att i allt detta se organisationer som samordnade och målinriktade enheter kan ha sin charm, men är knappast ägnat att uttömmande belysa vad som sker i praktiken.

Sammanfattningsvis kan man säga att de flesta organisationsforskare betraktar organisationer som begränsat rationella (snarare än rationella), som några som lär sig vad man vill och vem man är över tiden (snarare än att se dem som tidlösa), som regelföljande (snarare än som några som väljer på basis av konsekvenser), som konfliktfyllda (snarare än som några där det finns enighet kring mål), som är invävda i relationer till andra organisationer, och som är invävda i en omvärld som är reglerad och organiserad på ett sätt som i hög grad styr villkoren för organisationernas handlande (snarare än att se organisationen som en självständig aktör).

Europeiseringen och konsekvenserna för staten

Jag skall i det här avsnittet visa hur de teoretiska mönster som skisserades ovan kan användas för att begripa europeiseringens konsekvenser för staten och statsförvaltningen. En allmän uppfattning tycks vara att Sverige tillhör dem som är bäst på att leva efter EU-regler. Det är dock en skillnad mellan att följa en regel och att leva efter den. Jag skall i nästa avsnitt diskutera vilket handlingsutrymme som finns i regelföljandet. Vilka möjligheter finns det att inordna de europeiska reglerna i det sedan tidigare framvuxna regelsystemet? Finns det möjligheter att vara flexibel i tillämpningen av reglerna?

Regelföljande, likformighet och handlingsutrymme

Anslutningen till EU innebär att den svenska staten ansluter sig till ett mycket omfattande och snabbt föränderligt regelverk. Och reglerna måste för det mesta följas. Det går sällan att helt skydda sig ifrån det nya. Att införa regler i en organisation - om vi nu ser staten som en organisation - är dock en process där ofall och intention inte alltid följs åt, och det är en process där det som skall implementeras förändras i processen. Reglerna är ofta ganska allmänt hållna (sådana allmänt hållna regler kallas nu för tiden ofta för mål), och det finns för det mesta ett betydande handlingsutrymme för de tjänstemän som skall förverkliga dessa regler. Tjänstemän på gräsrotsnivå i organisationerna kan dess-utom styras av helt andra regler än de som förmedlas uppifrån, genom hierarkin.

Att besluten fattas i Bryssel gör inte dessa implementeringsproblem (om vi kallar dem så ett tag till) mindre. Genomförande i allmänhet kan försvåras av många faktorer, t ex av en brist på kunskap och en brist på lojalitet hos dem som skall förverkliga intentionerna. Beslut och initiativ kan dock också vara utformade på ett sätt som i sig gör att de är svåra att implementera. Om beslutet är en kompromiss finns det ofta en del konflikter inbyggda i formuleringen, vilket i ett senare skede kan göra det svårt eller t o m omöjligt att genomföra beslutet. Så är inte sällan fallet i den europeiska gemenskapen, där besluten utformas för att passa många.

Det kan naturligtvis ses som ett problem att besluten är utformade på ett sätt som gör att genomförandet blir problematiskt. Å andra sidan kan man hävda att detta gör det möjligt att översätta besluten på ett rimligt sätt i många olika sammanhang. Möjligheterna att införa en regel i Sverige med de traditioner som finns här skiljer sig nämligen från möjligheterna att införa samma regel i Italien eller Portugal. De regler som är enklast att införa kan vara sådana regler som de flesta kan tolka som de själva vill. Att det smyger sig in en oklarhet i formuleringen kan ses som en förutsättning för en möjlig europeisk reglering.

Europeiseringen leder således inte självklart och entydigt mot allt större likformighet. Att en del regler ger utrymme för stor variation i tillämpningen kan också ses som en fördel i och med att det europeiska projektet på sina håll är förenat med stora legitimitetsproblem. Ifall reglerna inte skulle ge utrymme för tolkningar och översättningar vore det svårare att övertyga tveksamma om europeiseringens fördelar. Inom den svenska statsförvaltningen (liksom i andra staters förvaltningar) kan vi förvänta oss relativt stora skillnader mellan vad man säger att man gör och vad man faktiskt gör. Presentationen kan svara mot regeln, medan praktiken består av översättningar som svarar mot de krav som man uppfattar finns i vardagen.

I detta sammanhang är det intressant att se att EU i allt högre grad har kommit att använda sig av standarder i regleringen, dvs regler som formellt sett är frivilliga (Brunsson och Jacobsson 1998). I skapandet av den inre marknaden har de privata standardiseringsorganisationerna - CEN, CENELEC och ETSI - spelat en avgörande roll. Frivilligheten som är knuten till standarder tycks passa situationer där reglerna antingen har problem med legitimiteten eller där det inte alls finns någon auktoritativ reglerare. Situationen i den europeiska unionen verkar på detta sätt gynnsam för reglering genom standardisering. Frivilligheten kan förstås vara en chimär - standarder för skapandet av den inre marknaden är kopplade till direktiv på ett sätt som i realiteten gör frivilligheten mycket diskutabel.

En annan iakttagelse är att det i samband med europeiseringen också kan framstå som angeläget för myndigheter som skall följa regler att explicit visa upp aktiviteter som losskopplade från varandra, dvs man säger explicit att man inte följer regler. En vanlig argumentationslinje inom organisationsläran är annars att organisationer visar upp lämpliga fasader utåt för att framstå som rationella, effektiva och moderna, medan verksamheten i praktiken i skydd av detta kan fortgå på sina egna villkor (Meyer och Rowan 1977). När det gäller anpassningen till EUs regler kan man dock också se försök att explicit hävda att man inte följer regler till punkt och pricka. Det verkar ibland vara högeligen legitimt att inte följa EUs regler.

Ett exempel är den svenska lag om personuppgifter på Internet som började att gälla under hösten 1998, och som föreskrev samtycke från alla som förekom på någons hemsida. Regeringen hävdade att lagen - förutom att den borde tolkas som ett uttryck för välvilja - tvingades fram av EUs direktiv. Alla stater hade dock inte tolkat innehållet i direktivet på samma sätt, och kritiken mot lagen blev intensiv. Försvaret från regeringens sida var att det dels fanns övergångsbestämmelser (tre års respit med att följa lagen), dels att den svenska myndigheten skulle utfärda föreskrifter som underlättade den praktiska tillämpningen. Man kunde tolka regeringens argumentation som att lagen visserligen måste införas, men att det skulle gå att utforma tillämpningen på ett mycket flexibelt sätt.

Europeiseringen innebär således inte att det har skapats ett nytt system av regler som momentant införs och som därigenom helt ersätter det gamla. Det verkar vara så att detta nya bäddas in i under lång tid framvuxna sätt att vara, tänka och göra. Europeiska regler översätts och tolkas i en svensk praktik. Att helt hindra att det nya påverkar är inte möjligt, men det ses heller varken som nödvändigt eller önskvärt att alltför blåögt implementera det nya. Kanske vore det både möjligt och fruktbart att tänka mer systematiskt och strategiskt kring på vilket sätt som man kan översätta EUs regler.

En konsekvens av resonemanget är att europeiseringen förmodligen i begränsad utsträckning skapar likformighet. Omfattande integration är förmodligen enbart möjlig ifall de tvingande reglerna är så pass generella att de ger stora möjligheter för dem som skall följa dem att genom översättningar anpassa dem till sin egen praktik. Vi ser också i det europeiska projektet omfattande försök att reglera med hjälp av standarder, dvs med regler som formellt sett är frivilliga. Sådana regler kan få hög legitimitet, bl a genom att de anses vara skapade av experter och baserade på vetenskaplig kunskap.

Variation mellan olika verksamhetsområden

Det är inte alls säkert att en ökad europeisk reglering leder till ökad likformighet. Konsekvenserna av europeiseringen varierar från ett område till ett annat. I en tidigare studie visades hur arbetet inom såväl arbetsmiljö, läke-medelskontroll som konkurrenspolitik förändrades som en konsekvens av EU, men att mönstren var olika inom de olika områdena. Jag skall redovisa en del av slutsatserna från den studien (för en mer utförlig analys, se Jacobsson 1997).

Regleringen av arbetsmiljön hade delvis redan förändrats i och med kopplingen till den inre marknaden. Hos Arbetarskyddsstyrelsen kunde man spåra en motvillig anpassning till den nya europeiska regleringen. Ambitionen var i hög grad att skydda det som man hade gjort tidigare och som uppfattades som värdefullt. Myndigheten tenderade att betona kontinuitet, dvs att "... mycket ändå är sig likt". Man försökte skydda sitt område; genom buffertar skulle det väsentliga arbetsmiljöarbetet ändå komma tillstånd.

Inom läkemedelskontrollen var det vanliga uttalandet snarast att "... inget är sig likt". Också här hade kopplingen till den europeiska organiseringen och regleringen förändrat villkoren för verksamheten. Om Arbetarskyddsstyrelsen relativt motvilligt hade accepterat sin lott så hade Läkemedelsverket mycket välvilligt försökt att skapa sig en ny position i det nya organisatoriska landskapet. De försökte snarare bygga broar till omvärlden än skydda det existerande. Mycket ambitiöst agerade de för att förbättra sin egen position i den europeiska läkemedelskontroll som höll på att byggas upp. På ett sätt var det mesta sig likt i den meningen att verket alltid hade försökt att verka aktivt i det internationella arbetet. Ramen och formerna för detta hade dock förändrats.

Också konkurrenspolitiken hade under lång tid påverkats av internationaliseringen. Idén om den fria rörligheten för varor och tjänster måste upprätthållas med ett regelsystem, med organisationer och med diverse procedurer. Redan tidigare på 1990-talet övertogs hela EUs rättsliga system inom området. Den svenska lagstiftningen och den nya svenska organisationen kopierade den europeiska. EUs regler kom att gälla som svensk lag parallellt

med den svenska konkurrenslagen. "Vi skall vara lika..." som EU, men inom vårt område. Agerandet från Konkurrensverkets sida handlade om att försöka tillämpa samma regler som EU.

Inom samtliga områden fanns möjligheter att skydda det "egna" för att få verksamheten att löpa smidigt. Konkurrensverket arbetade med undantag: om de positiva effekterna av samarbete (mellan företag) vägde tyngre än de negativa, kunde verket medge undantag från konkurrenslagen. Sådana undantag var tidsbegränsade. Marknadssituationen i Sverige - framförallt den svenska marknadens litenhet och att det enbart finns ett fåtal konkurrenter - var också sådan att verket inte alltid hade följt den praxis som vuxit fram i EU-domstolen.

Inom arbetarskyddet var frågan om arbetsplatsernas utformning något som inte reglerades av EUs produkt direktiv. Där finns enbart s k minimidirektiv. Hela tillämpningen sköttes dessutom av Yrkesinspektionen, vars verksamhet i ganska liten utsträckning hade styrts av EUs arbete. Det fanns således flera buffertar uppbyggda som gjorde att stora delar av det praktiska arbetsmiljö-arbetet kunde fortsätta som tidigare. Läkemedelsverket kunde inte hindra, utan ville informera bort sådant som inte ansågs gynnsamt ur svensk synvinkel. I sådan fall där information om läkemedel inte skulle stämma med svensk terapipraxis skulle det kompenseras med informationsåtgärder från verkets sida. Således, information var ett sätt att hålla fast vid det som uppfattades som bra i det gamla.

Att inordna det nya i det gamla

De ovan redovisade studierna visar att mötena mellan det historiskt framvuxna och det av europeiseringen påbjudna och erbjudna tar sig olika uttryck inom olika verksamhetsområden. Att det nya bygger vidare på det gamla kunde ses i ämbetsverkens retorik kring EU-anpassningen. Inom fanns sedan lång tid uppbyggda samarbetsformer med intresseorganisationer. Där betonades kontinuitet och kopplingar bakåt i tiden. Inom konkurrenspolitik betonades snarare nyorientering och brottet i förhållande till det gamla. Retoriskt befann sig läkemedelskontrollen någonstans mellan dessa båda sätt att argumentera. I praktiken verkar möjligheterna att helt bryta med det gamla vara lika begränsade som möjligheterna att helt bortse från det nya.

Arbetsmiljöområdet var, å andra sidan, ett bra exempel på att ingenting egentligen var sig likt. Där fanns en svensk tradition som hade skapat en reglering och en organisering. Även inom detta område skedde dock för stora delar av verksamheten drastiska förändringar som det inte gick att skydda sig mot. Regleringen av arbetsmiljön skedde på 1970-talet med hjälp av en korporativistisk organisering där fack och företag och stat kom överens om vilka regler som skulle gälla. Ett offentlighetsrättsligt system gällde där Arbetarskyddsstyrelsen exempelvis kunde föreskriva att vissa maskiner skulle godkännas innan de fick användas.

På 1990-talet hade detta förändrats. Reglerna för hela produktområdet skrevs utanför Sverige och skapades i hög grad i privata standardiseringsorganisationer. En privaträttslig reglering hade i hög grad ersatt den offentlighetsrättsliga, och förhandskontroll av maskiner (för att ta ett exempel) var inte längre möjlig att föreskriva för den nationella myndigheten. Det verksamhetsområde som i mitten av 1970-talet politiskt var ett av de mest centrala, blev på 1990-talet ett område där regleringen skapades för att man skulle kunna åstadkomma en inre marknad. Och en stor del av den reglering som fanns på 1970-talet blev omöjlig att upprätthålla.

Hela verksamheten inom läkemedelskontrollen visade hur invävd myndigheten var med de svenska företagen och med företagens intresseorganisationer. Myndigheten kontrollerade företagen, men det hade också utvecklats andra relationer mellan myndighet och företag. Det stämmer väl med beskrivningen av arbetarskyddsverksamheten, där ett klassiskt problem har varit att tillsynsmyndigheten - Yrkesinspektionen - i vissa perioder i alltför hög grad har kommit att fungera som konsult och rådgivare åt företag (en "tillsynsmyndighet"), och i alltför liten grad sett sig själv som en mer hårdför tillämpare av lagen.

Inom alla de studerade områdena ser vi således att de statliga myndigheterna blev djupt invädda i det omgivande samhället. De agerade med och mot andra organisationer, såväl inom som utanför landet. Myndigheterna deltog på flera nivåer i nätverk med andra nationers förvaltningar och med företag och intresseorganisationer. Invävdheten ledde till en fragmentering, där de olika delarna av staten inte alltid kunde ses som sammanfogade. Bilden av staten som en autonom enhet kunde ifrågasättas. Tvärtom visades tydligt på problemet med att hålla fast vid en hierarkisk och sammanhållen syn på staten, när verksamheter i allt högre grad organiserades transnationellt.

Sammanfattningsvis tycks det viktiga för statens ledning och förvaltning vara att hitta ett sätt att både vara en god europé och att samtidigt få verksamheten att fungera, dvs att på ett

förnuftigt sätt inordna det nya i det gamla. Av de empiriska studierna att döma kan det i dessa försök behövas en betydligt mer varierad repertoar av organisatoriska lösningar än sådana som de statliga organisationerna idag erbjuder. Repertoaren bör fokusera mindre på myndigheter som avgränsade organisatoriska enheter (dvs det som har varit kungsidén i den hittills förda förvaltningspolitiken), och mer tänka i termer av horisontella nätverk mellan förvaltningar och andra organisationer.

Transnationella nätverk och svårigheter att styra

Det svenska och det europeiska vävs samman. Förändringar inom många områden växer fram över gränser; i nätverk där förvaltningar, företag och intresseorganisationer och ibland politiker möts. Sådana relationer finns på många olika nivåer: en del kopplade till ministerrådet, en del till kommissionen; en del av en mer fristående karaktär. Viktiga överväganden och beslut kan formars i nätverk mellan byråkrater, experter och företrädare för företag och intresseorganisationer, ofta långt ifrån både medborgare och folkvalda.

Den här transnationella organiseringen har en tydlig teknokratisk karaktär. Den sker i begränsad utsträckning mellan politiker och i mycket hög grad mellan företag, intresseorganisationer och tjänstemän. Delvis hänger det samman med att de integrativa strävandena inom EU framförallt har rört ekonomin och skapandet av en inre marknad. EU-fäderna önskade ett funktionellt och effektivt samarbete som inte skulle kompliceras av politiska konflikter. EGs, och sedermera EUs, demokratiska legitimitet vilade på dess förmåga att effektivt lösa gemensamma problem i Europa. Konstruktionen av den höga myndigheten, föregångare till kommissionen, kan endast förstås utifrån ett sådant teknokratiskt ideal.

Det idealet har bl a förts vidare i den europeiska centralbanken och i tilltron till standardisering som sätt att reglera. Det regelsystem som är uppbyggt för att förverkliga den inre marknaden förändras ständigt, men dessa förändringar tycks i hög grad ske i kommittéer och standardiseringsgrupper långt ifrån politiken, där det inte ens i princip är möjligt för politiker att intervensera. Arbetarskyddets innehåll var också tidigare i Sverige delegerat till arbetsmarknadens parter, men i princip kunde alltid en politiker lägga sig i. Nu är det delegerat till beslutsfattande i transnationella expertgrupper där både gruppernas sammansättning och dynamik är svåra att överblicka.

Europeiseringen förstärker på detta sätt gränser, i detta fall mellan tjänstemän och experter å ena sidan och medborgare och politiker å andra sidan. Den här typen av nätverk kan vara svårt både att få insyn i och att påverka, både för medborgare och politiker. Dessa gränser gör förändringar både svårstyrbara och svåra att legitimeras; det kan bli svårt för de folkvalda både att få insyn och att påverka sådant som de "på hemmaplan" tvingas att ta ansvar för. Med folkvalda är det framförallt riksdagsledamöter som jag syftar på. Det tycks som om politiker i regeringen i många fall är mer invävda i det europeiska politikskapandet än vad parlamentarikerna är.

Det har i tidigare studier visats att politiker får ta ansvar för sådant som de i liten grad själva har varit med om att påverka (Brunsson och Jönsson 1979, Jacobsson 1989). Lite härdraget kan man säga att de ibland tar ansvar, utan att ha haft någon makt. Den transnationella

organiseringen innebär således inte något helt nytt, men dess karaktär utgör både en utmaning för dem som funderar kring statsförvaltningens organisering och styrning, och för dem som funderar bredare över det representativa systemets förmåga.

Det politiska ansvaret finns således kvar men möjligheterna att påverka har minskat. Det finns förstås - som sagt - möjligheter att organisera implementeringen på olika sätt, t ex genom att koppla isär praktiken från presentationen av praktiken. Men det är inte alltid möjligt. Om det i dessa nätverk skapas gemensamma uppfattningar om hur man skall bedriva arbetarskydd, är också de som skall genomföra idéerna påverkade av idéerna. Ifall sådana idéer är institutionaliserade tror "alla" på dem, och det är förstås inte särskilt meningsfullt att "skydda" en praktik från idéer som redan finns där.

Det finns olika sätt att förhålla sig till den komplexitet som följer av trans-nationaliseringen. Svensk statsförvaltning har länge byggt på att reducera komplexitet genom att - bl a med hjälp av den svenska förvaltningsmodellen - trycka ner frågor till förvaltningen, till intresseorganisationer och till kommuner (Jacobsson 1984). Samtidigt har det oftast varit möjligt att ta till sig frågor när de blir viktiga. Politikens mekanismer har dock på så sätt blivit reaktiva. Ända tills "något händer" får förvaltningar, kommuner och intresseorganisationer på egen hand sköta verksamheter. Den demokratiska legitimiteten har klarats genom att det i princip alltid har varit möjligt att ta tillbaka frågorna och att utåt ge intryck av att man agerar (och det är självfallet lättast att ge intryck av att agera om man verkligen agerar).

Vi rör oss nu allt längre bort från en situation där det ens i princip skulle vara möjligt för politiker att ta ansvar genom att ta frågor till sig. Allt kan visserligen bli politik, men förmågan att göra frågor politiska förutsätter viss kunskap om vad som är "på gång" i processerna. Risk för illegitimitet har tidigare för det mesta hanterats genom att politikerna har reagerat, t ex genom att prata, ge stöd, ge pengar, ändra regler etc (Jacobsson 1989). Den möjligheten har reducerats. I allt högre grad sker reaktionen genom försäkringar om att vi inom EU skall arbeta för att, exempelvis, främja öppenheten.

Konsekvensen av europeiseringen och transnationaliseringen är således inte att politikerna inte längre styr (det finns en rik men inte alltid särskilt trovärdig mytologi kring hur mycket de har styrt tidigare), utan att de i ökad utsträckning får ta ansvar för sådant som de inte ens i princip skulle kunna styra. Med framväxten av nätverkande över nationsgränser på många olika nivåer inkluderande såväl företag, intresseorganisationer som förvaltningar kan klyftan mellan ansvar och inflytande bli svår att ens i princip överbrygga. Detta skapar legitimitetsproblem. Ett sätt för stater att hantera detta är - som jag skall visa i nästa avsnitt - att försöka återskapa staten som en organisation, genom att stärka den interna hierarkin och samordningen.

Skapandet av nationer som aktörer

De statliga organisationer som har tänkt kring europeiseringen av den svenska statsförvaltningen betonar att det är nationella intressen som skall tillvaratas (jfr Jacobsson 1997, kap 3). Statskontoret, som är den av tankesmedjorna som betonade det mellanstatliga i unionen, diskuterade hur den svenska statsförvaltningen på bästa sätt skulle kunna agera enhetligt och samordnat. En arbetsgrupp inom regeringskansliet betonade mera det överstatliga i unionen, och därigenom hur statliga och andra svenska organisationer

tillsammans skulle kunna arbeta för att främja svenska intressen. Statskontoret resonerade som om staten var autonom, medan arbetsgruppen inom regeringskansliet såg staten som invävd i det omgivande samhället. Båda tankesmedjorna stärkte bilden av nationen som en aktör, och identitetsskapandet kring det svenska.

Huvudidén i den svenska hållningen visavi EU har - så här långt - varit att Sverige på bästa sätt skall tillvarata sina egna intressen. Det ägnas stor möda åt att definiera dessa, dvs att avgöra vad man själv vill. Men genom invävdheten i europeiska nätverk lär sig också statliga organisationer - t ex när det gäller konkurrenspolitik, arbetarskydd och livsmedelskontroll - vad de vill. Svenska intressen som skall tillvaratas i det europeiska samarbetet kommer i allt högre grad också att vara skapade i detta samarbete. Europa är således inte enbart en arena där staters intressen spelas ut mot varandra, utan också en arena där dessa intressen formas. Precis som de flesta organisationer lär sig de statliga organisationerna vad de vill genom att göra saker tillsammans med andra, och genom att diskutera vad de gör och skulle vilja göra tillsammans med andra.

Det institutionella synsättet inom organisationsteorin betonar just att organisationers viljor och identiteter inte finns, utan att de skapas i processer. Den transnationella organiseringen kan ses i detta sammanhang. Invävdheten innebär att människor till vardags ofta träffas och diskuterar problem och lösningar inom specifika verksamhetsområden. I sådana processer måste man veta eller ta reda på vad man själv vill, bl a eftersom andra ständigt frågar om detta. EU skapar på detta sätt en ökad efterfrågan på svenska ståndpunkter och ställningstaganden, och stärker på så sätt identitetsskapandet kring det svenska.

Aldrig tidigare har det funderats så mycket som nu både på " ... vad vi tycker som svenskar", och hur statliga organisationer skall agera för att tillvarata svenska ståndpunkter. Andra - det kan vara kommissionen, ministerrådet eller andra medlemsstaters tjänstemän - vill hela tiden och i många olika sammanhang veta vad Sverige anser. Efterfrågan på statliga aktörer ökar genom det europeiska samarbetet. Stater tvingas ständigt i samtal med andra både att "lista ut" och att förmedla vad man tycker. Man kan därför säga att staten både späds ut och återskapas genom europeiseringen.

Det kan ses som en paradox att internationaliseringen och europeiseringen skapar nationella aktörer. Varför det blir så är dock inte särskilt svårt att förstå. I utbyten med andra, särskilt när det i utbytet finns starka inslag av förhandlingar, måste man ta reda på både vad man själv vill och vad andra vill. Föreställningen om en europeisk gemenskap växer fram, och ur den skapas en organisering där representanter för stater möts. I samband med sådana möten på europeiska arenor både visar och lär sig staterna vad de vill. De europeiska arenorna blir därigenom både ställen där det nationella spelas ut och där det skapas.

Europeiseringen av staten: invävdhet och fragmentering

På vilket sätt kan man betrakta stater i denna framväxande europeiska gemenskap? Jag har ovan fokuserat på en del frågor som aktualiseras av EU. För det första resonerade jag kring vilket handlingsutrymme som regelföljandet är förenat med. För det andra pekade jag på den variation som vi ser mellan olika områden när det gäller hur regleringen och organiseringen är utformad, och hur de statliga organisationernas förhållningssätt till regleringen inom olika

områden varierar. För det tredje betonade jag den höga graden av invävdhet i transnationella nätverk, och att statliga organisationer ofta kan ses som noder - tillsammans bl a med företag, intresseorganisationer och andra staters organisationer - i sektoriella nätverk som skär över gränser. För det fjärde betonade jag de omfattande försöken som pågår att trots - eller möjligen som en följd av - denna invävdhet återskapa staten som en sammanhållen organisation.

Statliga organisationer är invävdade i en reglering och organisering som i hög grad har omskapats av europeiseringen. Samtidigt finns det en över lång tid framvuxen reglering av verksamheter som inte helt låter sig omskapas av det nya. Regleringen har olika karaktär inom olika områden, vilket gör att europeiseringens innebörd varierar. Inom vissa områden kan invävdheten vara mycket stor medan det inom andra kan vara möjligt att på egen hand initiera förändringar i verksamheter. Statliga organisationer följer regler, men det finns inte sällan ett stort utrymme när det gäller att anpassa reglerna till den lokala praktiken. Lika ofta kanske genom att presentera praktiken i enlighet med reglerna, som att förändra praktiken så att den passar med reglerna.

Föreställningen om en europeisk gemenskap är i sig ett exempel på en idé som både skapar regler, organisationer och handlande aktörer. Det skapar regler: alltifrån Romfördraget och andra traktater med dess allmänt hållna skrivningar, över mer specifika regler om vad stater skall göra för att få vara med i den inre marknaden, till precisa standarder som exempelvis maskiner skall uppfylla för att få säljas fritt på denna marknad. Idén har också skapat en organisering med en mängd aktörer (t ex kommission, ministerråd, parlament och domstol) som tänks se till att dessa regler förverkligas. Europaidén skapar också aktörer i form av stater, som tar reda på vad de vill och hur de skall agera i denna alltmer europeiskt organiserade och reglerade värld.

Två begrepp framstår som betydelsefulla för att begripa staten i europeiseringen: invävdhet och fragmentering. Statliga organisationer är i många sammanhang invävdade i relationer med andra, bl a som viktiga noder i de nätverk eller affärssystem som brukar kallas marknader (jfr Axelsson och Easton 1992). Statliga organisationer är nu sällan några organisationer vilkasomhelst; de har ibland större möjligheter än många andra aktörer att forma förutsättningarna för andra. De kan vara viktiga arkitekter (naturligtvis, bland andra) i regleringen och organiseringen av verksamhetsområden. Genom europeiseringen förändras både invävdhetens innebörd och dess dynamik.

Invävdheten är inget nytt fenomen. Stater har ju tidigare betraktats som invävdade i relationer till andra organisationer, t ex till företag och intresseorganisationer. Ofta har argumentet varit att det är andra aktörer i samhället - t ex företag, intresseorganisationer, fack, media etc - som styr staten. Att enbart beskriva staten som ett redskap för företagets intressen är dock knappast rimligt. Exempelvis beskrevs i en studie statliga industripolitiska organisationer alls inte som passiva, utan som i hög grad reaktiva. Genom utbytet med andra och genom de nätverk som man var en del av blev det möjligt - i det här fallet - för regeringen att öka handlingsrepertoaren och att skapa lösningar som annars inte skulle ha funnits. Lösningarna fanns inte, utan de skapades i processerna (Jacobsson 1989).

När invävdheten i det europeiska ökar kan man resonera på ett liknande sätt. Å ena sidan går detta att beskriva som att det är en europeisk reglering och organisering som styr över det

nationella. Det verkar dock vara lite mer komplicerat än så. Det tycks i hög grad vara i utbytet med andra som man lär sig både vad man vill och vem man skulle kunna vara. Såväl preferenser som identiteter skapas delvis i dessa nätverk. Statens vilja växer fram endogen i processer som varken verkar särskilt lätta att förutse eller att styra. Ett exempel är att det som idag är en svensk konkurrensolitik växte fram som en kopia av den europeiska.

Kopplingarna mellan delar av staten och andra delar av staten kan vara mycket svagare än kopplingarna mellan delar av staten och andra organisationer (inklusive delar av andra stater). Man kan säga att stater på detta sätt fragmenteras. Vi ser inte längre staten som en sammanhållen och hierarkisk enhet, utan vad vi ser är snarare skärvor av en stat. De täta kopplingarna kan snarare finnas inom olika sektoriella nätverk. Man kan beskriva detta som parallella nätverk; möjligen som ett exempel på det som kallas för "multi-level governance", även om man får komma ihåg att "nivaerna" inte är geografiskt utan sektoriellt definierade. Genom betoningen av statens invävd-het och av statens fragmentering utmanas en syn på staten som en autonom och sammanhållen enhet.

EU-arbetet innebär visserligen försök att återskapa en sådan "sammanhållen stat" genom aktiviteter som syftar till att skapa strategier och positioner som kan kallas nationella, och som därefter ute i Europa kan tillvaratas på ett så effektivt sätt som möjligt. Dessa försök att återskapa en autonom stat sker dock i ett sammanhang som är högeligen organiserat och reglerat och där denna organisering och reglering i hög grad styr både skapandet av vem man är och vad man vill som stat. Såväl aktörer som preferenser skapas i ett samspel med både det omgivande svenska och det omgivande europeiska och globala samhället.

Precis som organisationer ses stater ofta som enheter med klara preferenser (eller intressen om man så vill), med en tydlig hierarki och med en tydlig gräns mot omvärlden. Och föreställningen är att sådana stater i det inter-nationella arbetet skall tillvarata sina intressen visavi andra stater. Som vi har sett görs det också omfattande försök att skapa en sådan statlig aktör i arbetet visavi den europeiska unionen. Vi har dock ovan betonat att sådana statliga intressen inte finns utan att de skapas i processerna. Vad man vill skapas i utbytet med andra - över gränser. Bilden av organisationer som oklara när det gäller de egna viljorna och identiteterna verkade också stämna på stater.

Och det är inte så konstigt. Europaarbetet medför ju att man ställs inför en mängd olika frågor och ärenden som man tidigare inte har funderat på. Och det medför att invanda sätt att agera kanske inte längre betraktas som lämpliga. När regleringen och organiseringen förändras blir det inte självklart vilka problem och lösningar som passar samman längre. Dynamiken kan också vara mycket komplex. När Sverige tar tillvara sina intressen av att samarbeta kring exempelvis sysselsättningen leder det till framgångar, och till förändringar i fördragen. Dessa förändringar leder till en ny typ av reglering och nya organisationer, vilket i nästa skede kan leda till att det svenska sättet att se på syssel-sättning förändras.

Det leder för långt ifrån syftet med denna rapport att diskutera hur svenska statstjänstemän bör agera och vilka kunskaper de måste ha för att kunna agera med framgång i den nya regleringen. Det är självfallet viktigt att begripa samspelet mellan aktörer och hur verksamheter är reglerade och organiserade. Jag har betonat invävdheten och fragmenteringen. Allt fler verksamhetsområden påverkas av den europeiska regleringen och

organiseringen. Gränserna mellan det svenska och det europeiska löses upp. Denna invärdhet minskar på många sätt handlingsutrymmet, men den möjliggör också handlande.

EU-arbetet är fyllt av arenor där många har möjlighet att dumpa sina problem och lösningar. Det som händer på dessa arenor (eller i dessa soptunnor, om man vill använda den metaforen) beror av hur verksamheterna är reglerade och organiserade. Som i sin tur beror på vilka idéer som mäktar med att forma både regler, aktörer och viljor. Den som vill påverka måste lära sig vad det är som gör att vissa aktörer, problem och lösningar tenderar att mötas. Han eller hon gör bäst i att se till att vara närvarande, att skaffa sig tillgång till viktiga arenor och att ständigt aktivera sina problem och lösningar på dessa arenor.

Referenser:

- Ahrne, G. (red), 1998, *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Axelsson, B. och Easton, G. (red), 1992, *Industrial Networks: A New View of Reality*. London: Routledge.
- Brunsson, N., 1989, *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Action in Organizations*. Chichester: Wiley.
- Brunsson, N. och Jacobsson, B. (red), 1998, *Standardisering*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Brunsson, N. och Jönsson, S., 1979, *Beslut och handling. Om politikens inflytande över politiken*. Stockholm: Liber.
- Brunsson, N. och Olsen, J.P., 1993, *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Cohen, M.D., March, J.G. och Olsen, J.P., 1972, A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, vol 17, sid 1-25.
- Cyert, R.M. och March, J.G., 1963, *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N J: Prentice Hall.
- Czarniawska, B. och Sevón, G. (red), 1996, *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Evans, P., 1995, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Jacobsson, B., 1984, *Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*, Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsson, B., 1987, *Kraftsamlingen. Politik och företagande i parallella processer*. Lund: Doxa.
- Jacobsson, B., 1989, *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*, Stockholm: Carlssons.
- Jacobsson, B., 1997, *Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning*. SOU 1997:30.
- Jönsson, C., 1990, Den transnationella maktens metaforer: biljard, schack, teater eller spindelnät? I Hansson, G. och Stenelo, L.-G. (red) *Makt och internationalisering*. Stockholm: Carlssons.
- Kingdon, J.W., 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.

- Levitt, B. och March, J.G., 1988, *Organizational Learning*. *Annual Review of Sociology*, vol 14, sid 319 - 340.
- March, J.G., 1994, *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- March, J.G. och Olsen, J.P., 1976, *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsförlaget.
- March, J.G. och Simon, H.A., 1958, *Organizations*. New York: Wiley.
- March, J.G. och Olsen, J.P., 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Mény, Y., Muller, P. och Quermonne, J.-E., 1996, *Adjusting to Europe*, London: Routledge.
- Meyer, J.W. och Rowan, B., 1977, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. *American Journal of Sociology*, volym 83, sid 340-363.
- Perrow, C.B., 1986, *Complex Organizations. A Critical Essay*. New York: Random House.
- Powell W.W. och DiMaggio, P.J. (red), 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press.
- Sahlin-Andersson, K., 1989, *Oklarhetens strategi*. Lund: Studentlitteratur.
- Scott, W.R., 1992, *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Tredje upplagan. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall (ursprungligen publicerad 1981)
- Thomas, G.M., Meyer, J.W., Ramirez F.O. och Boli, J. (red), 1987, *Institutional Structure*. Newbury Park, CA: Sage
- Weick, K., 1976, *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*. *Administrative Science Quarterly*, vol 21, sid 1-19.