

Masteruppsats i offentlig förvaltning HT 2010

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Erik Wässing 830116-4938

Handledare: Stig Montin

Examinator: Patrik Zapata

Flernivåstyrningsteori i praktiken

En studie om vertikal och horisontell samverkan

på den lokala och regionala nivån

Sammanfattning

Titel: Flernivåstyrningsteori i praktiken - En studie om vertikal och horisontell samverkan på den lokala och regionala nivån.

Bakgrund: Strukturfonderna är viktiga medel för att EU på den lokala och regionala nivån ska kunna påverka medlemsländerna i rätt riktning ur ett EU-perspektiv. Fonderna är EU:s viktigaste instrument för att finansiera sin politik, vilket inom detta område går under samlingsnamnet sammanhållningspolitiken. De två projekten som är med i studien återfinns som en liten del av EU:s sammanhållningspolitik inom Göteborgs stad. Den fond som finansierar projekten heter ERUF och det strukturfonds program som projekten finns inom heter Interreg IVA.

Syfte: Syftet med denna studie är att undersöka flernivåstyrningsteoris empiriska relevans utifrån två lokala EU-projekt och undersöka om det teorin beskriver stämmer överrens och kan hjälpa till att beskriva, förstå och förklara verkligheten. För att uppnå detta syfte ställs fyra olika frågeställningar upp som alla utgår från flernivåstyresteorins kärna.

Metod: Studien har utförts med en kvalitativ metod där nio samtalsintervjuer genomförts med relevanta tjänstemän och politiker som alla har koppling till PRINCIP och REBUS projekten. Ytterligare fyra intervjuer har genomförts med personer som har haft ett mer övergripande perspektiv och som har kunnat sätta in projekten i sitt rätta sammanhang

Resultat: Utifrån studiens frågeställningar går det att se vissa mönster. Bland annat framkommer det att projekten är klart strukturerade och att samarbetet fungerar bra mellan de olika aktörerna. Vidare går det även att se att staten kan liknas vid en nätverksstat som gör att projekten kan bidra till den lokala och regionala utvecklingen. Till sist går det också att skönja en intressekonflikt mellan politiker och tjänstemän.

Slutsats: Studien visar på att det som flernivåstyrningsteori beskriver kan ha relevans i en svensk kontext och då särskilt på den lokala nivån. Bland annat ger den en klarare bild av hur en form av typ II av flernivåstyrelse kan se ut. Det går också att se den formen av samarbete som beskrivs inom typ I.

Nyckelord: Flernivåstyrningsteori, styrning, governance, demokrati, EU-projekt, horisontell och vertikal samverkan, nätverk, lokal, regional nivå.

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	5
1.2 Tidigare forskning	7
1.3 Problemformulering	9
1.4 Syfte och Frågeställningar	10
1.5 Disposition.....	11
2. Teoretisk referensram	12
2.1 Hur uppstod flernivåstyrningsteori?	12
2.2 Teorins koppling till neofunktionalismen.....	12
2.3 Flernivåstyre en form av governance	13
2.4 Flernivåstyrningsteori.....	14
2.5 Två olika typer av flernivåstyre, typ I och II.....	14
2.6 Idealtyper.....	17
2.6.1 Typ I.....	17
2.6.2 Typ I under förändring, en region blir till	18
2.6.3 Typ II	19
2.7 Kritik, ett demokratiskt underskott?	21
2.1 Analysmodell	22
3. Metod	25
3.1 Val av metod	25
3.2 Val av fall	26
3.3 Urval av intervjupersoner	26
3.4 Validitet och reliabilitet.....	28
3.5 Intervjuguide.....	29
3.6 Intervjueffekter	29
3.7 Etiska överväganden.....	30
3.8 Avgränsningar	30
4. Resultat	31
4.1 PRINCIP och REBUS projekten	31
4.2 Fråga 1	32
4.2.1 <i>Ikke offentlige aktører og deres rolle i beslutningsprosessen</i>	32
4.2.2 <i>Prosjektets mervärde</i>	34
4.3 Fråga 2.....	35
4.3.1 <i>Klar oppdeling innen prosjektet</i>	35
4.3.2 <i>Og nøye forberedelse kreves</i>	36

4.3.3 Klar uppdelning mellan kommun och region	37
4.3.4 Projekten lever vidare som nätverk	37
4.3.5 Projekten som del i existerande nätverk.....	38
4.3.6 Byråkrati.....	39
4.4 Fråga 3	40
4.4.1 Tillväxtsverkets roll	41
4.4.2 Statens inblandning i projekten	42
4.4.3 Projekten är välförankrade i kommunen.....	44
4.4.4 Projekten – en liten del av VG tillväxtprogram.....	44
4.4 Fråga 4	45
4.5.1 Demokrati och tidspress.....	45
4.5.2 Kommunikationen mellan politiker och tjänstemän	46
4.5.3 Två system	48
4.5.4 Information till medborgarna	49
5. Analys.....	51
5.1 Frågeställning 1	51
5.2 Frågeställning 2	52
5.3 Frågeställning 3	53
5.4 Frågeställning 4	53
5.5 Sammanfattande modell	54
6. Slutsats.....	56
6.1 Vidare forskning.....	58
7. Referenslista.....	59
7.2 Artiklar	59
7.3 Internet.....	60
7.4 Intervjupersoner.....	61

1. Inledning

Sverige har nu varit medlem i Europeiska Unionen (EU) i drygt 15 år och det har medfört stora förändringar, bland annat har EU-medlemskapet inneburit ytterligare en nivå då det kommer till hur Sverige styrs. Idag är det självklart att både den lokala och regionala nivån aktivt arbetar med EU frågor. Kommunerna har till exempel allt mer kommit att påverkas av de beslut som fattas i Bryssel. Forskning visar att ungefär 60 procent av det som behandlas på kommunernas dagordningar påverkas av de påbud som kommer från Bryssel. Det handlar för det mesta om direktiv och förordningar som har en rättslig påverkan samt yttranden och rekommendationer som har en mer politisk/kulturell påverkan (alltså ej bindande). Inom den politiskt/kulturella påverkanskategorin hamnar även EU:s sammanhållningspolitik med olika program och fonder som erbjuder finansiella medel för vissa typer av projekt.¹ För Sveriges del rör det sig om relativt stora summor, under den innevarande programperioden handlar det om 10 miljarder kronor som ska fördelas via en av EU:s strukturfonder när det gäller regional utveckling.

Denna studie kommer att behandla frågan om man genom att använda sig av en teori om flernivåstyrning kan bidra till att förstå den komplexitet som det innebär att vara medlem i EU. Teorin utgår från att det i dagens samhälle finns flera olika nivåer att förhålla sig till, det handlar inte längre om ett rent hierarkiskt förhållande mellan till exempel stat och kommun. Studien har i grunden en teoriprovande ansats vilket innebär att det är verkligheten som kommer att appliceras på teorin och inte tvärt om. Den verklighet det handlar om är två EU-projekt som pågår inom den lokala nivån i Göteborgs stad. Projekten heter PRINCIP och REBUS, det första handlar om energieffektivisering medan det andra går ut på att skapa en bättre skolmiljö för stadens skolungdomar. Projekten är inte enbart lokala utan de ingår även i ett Interreg program (se mer nedan) som syftar till att stärka den lokala sammanhållningen inom Kattégatt/Skagerrak regionen. Detta program är i sin tur en liten del av EU:s sammanhållningspolitik.

Att verkligheten på detta sätt testas mot teorin gör att dess relevans kommer att kunna klargöras. På ytan kan det se ut på ett sätt men om locket lyfts av och analysen går lite djupare går det att se mönster och företeelser som inte annars hade upptäckts.

Så följ nu med på en spännande resa som tar dig med ut i verkligheten för att sedan komma tillbaka till den teoretiska världen där cirkeln sluts.

¹ Nyberg, Linda (2010), En undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), s. 4

1.1. Bakgrund

Strukturfonderna är viktiga medel för att EU på den lokala och regionala nivån ska kunna påverka medlemsländerna i rätt riktning ur ett EU-perspektiv. Fonderna är EU:s viktigaste instrument för att finansiera sin politik, vilket inom detta område går under samlingsnamnet sammanhållningspolitiken.² Sammanhållningspolitiken syftar till att minska de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan EU:s medlemsstater.³

Från strukturfonderna kan en rad olika aktörer söka pengar, pengar som ska finansiera olika projekt som stämmer överens med kommissionens målsättningar. Fonderna som kommuner och landsting/regioner kan söka pengar från heter Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF). Den första har som syfte att underlätta utveckling och strukturell anpassning av regionala ekonomier och att stödja nationellt samarbete över nationsgränserna. Den verkar även för att EU:s medlemsstater regionala obalanser ska minska och den är EU:s eller närmare bestämt Kommissionens huvudinstrument för unionens regionalpolitik. Europeiska Socialfonden har ett bredare syfte och är främst till för att främja och stödja insatser som leder till fler arbetstillfällen och ökad sysselsättning.⁴

Den myndighet som i Sverige har ansvar för att fördela pengarna från ERUF är Tillväxtverket. Svenska ESF-rådet fördelar pengarna från ESF. Förutom kommuner och landsting/regioner har regionala organisationer möjlighet att söka medel ur dessa fonder.⁵

Båda fonderna är strukturerade efter särskilda programperioder och den som råder just nu började gälla 2007 och avslutas 2013. Om vi nu fokuserar på den regionala utvecklingspolitiken ska det under denna period avsättas 308 miljarder Euro av EU:s totala budget på 862 miljarder.⁶ ERUF fonden har reformerats ett flertal gånger men innefattar idag tre huvudmål: konvergens, regional konkurrenskraft och sysselsättning samt europeiskt territoriellt samarbete. Det är inom ramen för dessa mål som fonden finansierar sina åtgärder.⁷ Totalt har som ovan nämnts 10 miljarder kronor av dessa medel tilldelats Sverige.

²Bache, Ian (2008), *Europeanization and Multilevel Governance, Cohesion policy in the European Union and Britain*. Lanham: Rowman and Littlefield, s. 23

³ <http://www.interreg-oks.eu/se/Menu/Om+programmet/Interreg+programmen> Hämtad 2010-11-05

⁴ Nyberg, Linda (2010), s. 17

⁵ Bache,(2008) s. 17

⁶ http://www.skl.se/web/Sammanhallningspolitiken_for_2007-2013.aspx Hämtad 2010-12-31

⁷ http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/regionalcohesion/article_7259_sv.htm Hämtad 2010-11-05

Det tredje målet syftar främst till att stärka gränsöverskridande, internationellt och interregionalt samarbete.⁸ Det är inom detta mål vi hittar Interreg IV programmet, vilket är ett av de olika strukturfondsprogrammen EU har. Syftet med Interreg IV, som leder till territoriellt samarbete är att skapa gynnsamma förutsättningar för ökad sysselsättning och konkurrenskraft i EU:s regioner. Inom programmet finns tre olika sorters samarbeten och det är där både PRINCIP och REBUS projekten återfinns inom det så kallade gränsöverskridande programmet (A-program). Det gränsöverskridandet arbetet sker över en landsgräns eller maritim gräns och huvudsakligen mellan två eller tre länder. Syftet är att åstadkomma en attraktiv gränsöverskridande region. Grundläggande för dessa program är även att de har en stark lokal regional förankring.⁹ Delprogrammet som PRINCIP och REBUS projekten återfinns inom heter Kattegatt/Skagerrak (KASK), vilket i sin tur är del av det övergripande Öresund-Kattegat-Skagerrak-programmet.¹⁰



Bild 1.1

I bild 1.1 kan KASK-området beskådas.¹¹

⁸ http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/regionalcohesion/article_7259_sv.htm Hämtad 2010-11-05

⁹ <http://www.interreg-oks.eu/se/Menu/Om+programmet/Interreg+programmen> Hämtad 2011-01-01

¹⁰ <http://www.interreg-oks.eu/se/Menu/Kattegat/Skagerrak> Hämtad 2011-01-01

¹¹ <http://www.interreg-oks.eu/se/Menu/Kattegat/Skagerrak> Hämtad 2011-01-01

1.2 Tidigare forskning

Detta avsnitt kommer att ta upp hur man har använt flernivåstyrningsteori i andra sammanhang och då närmare bestämt i Sverige.

När det gäller flernivåstyret ur ett svenskt perspektiv har tidigare forskning målat med ganska breda penseldrag. Den lokala nivån där sammanhållningspolitiken är som mest konkret har inte berörts närmare. Nedan kommer delar av den tidigare forskningen angående flernivåstyret i ett svenskt perspektiv att kort gås igenom.

Till att börja med diskuterar Malin Stegman Mccallion i sin artikel ”*Multi-Level Governance in Sweden?*” om det i Sverige idag överhuvudtaget går att prata om ett praktiskt flernivåstyret så som teorin beskriver det. Hon kommer fram till att det går att skönja ett sådant styre med utgångspunkt från den regionala nivån eller rättare sagt tillkomsten av den regionala nivån i Sverige under de senaste 10 åren. Hon menar att det inom Sveriges regionala policy idag finns en flernivå policy process och att det till viss del har introducerats mer nätverksstyrning genom regionala utvecklingsprogram och regionala partnerskap.¹² Stegman Mccallion menar att man genom användandet av flernivåstyrningsteori får en större förståelse för hur det fungerar idag på den regionala nivån i Sverige.

Linda Berg och Rutger Lindahl vidgar i sin forskningsrapport ”*Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel*” perspektivet en del då flernivåstyrningsteori passas in i det större nationella sammanhanget. Deras utgångspunkt är att beskriva hur kommuner och regioner i Sverige försöker påverka den allt viktigare EU-nivån på olika sätt. Deras teoretiska resonemang utifrån ett flernivåstyret perspektiv utgår från Gary Marks och Elizabeth Hooghe idéer. Detta ramverk använder de för att beskriva hur kontaktvägarna ser ut mellan olika subnationella aktörer och EU. Deras huvudsakliga fokus inom flernivåteorin ligger på det som kallas typ I (se mer nedan).¹³ I detta avseende kommer de fram till att det förekommer mycket förhandlingar och försök till att påverka genom att gå via de olika formella beslutsnivåerna. Detta innebär till exempel att de subnationella nivåerna går via staten till något av EU:s organ. Det kan också röra sig om att man påverkar den svenska regeringen tillsammans med kommissionen och andra aktörer, vilket ofta sker genom att de flesta kommuner har någon slags representation nere i Bryssel, antingen i något av de olika

¹² Stegmann Mccallion, Malin (2007) “Multi-Level Governance in Sweden?”, *Regional & Federal Studies*, 17:3 s. 335

¹³ Berg Linda & Lindahl Rutger (2007), ”Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel Subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess”, *SIEPS* s. 6

regionalkontoren eller genom ett eget kontor.¹⁴ De går även in på hur projektarbeten påverkar de svenska kommunernas kontakter med Bryssel.

Berg och Lindahl analyserar dock främst dessa projekt utifrån ett *resource pull* perspektiv, vilket betyder att kommunen har möjlighet att söka olika bidrag vid ett ökat samarbete på den europeiska nivån. De menar också att arbetet i dessa projekt leder till att kunskapen om hur EU fungerar ökar och att det i längden skulle kunna lägga grunden för fortsatt internationellt samarbete.¹⁵

I sina slutsatser konstaterar Berg och Lindahl att de i sin studie har hittat flera aspekter som stämmer överrens med vad som beskrivs inom flernivåstyrningsteori. Deras rapport hittar stöd för att de båda typerna av flernivåstyrelser skulle kunna förekomma parallellt med varandra. På det nationella mer breda planet innebär detta att det går att skönja ett vertikalt samarbete mellan högre och lägre samhällsnivåer. Till exempel att svenska kommuner och staten kan samarbeta för att försöka påverka EU:s politik.¹⁶ Även det horisontella samarbetet mellan kommuner och regioner samt icke-offentliga aktörer ses som viktiga kanaler. De menar till slut också att det finns gott om olika sorters nätverk och intresseorganisationer som de subnationella aktörerna kan vända sig till. Detta är också något som överrensstämmer med den andra typen av flernivåstyrelser.¹⁷

Det har även gjorts mer grundläggande studier om enskilda EU-projekt på den kommunala nivån. Ett exempel är Anna Holmgrens studie där hon redogör för hur ett EU-projekt har fått betydelse för den kommunala nivån i Härryda kommun. Hennes studie använder sig av flernivåstyrningsteori men det är mer som ett ramverk än ett teoretiskt verktyg.¹⁸ Hon använder sig istället vid sin analys av EU-projektet i Härryda kommun av översättningsteori och implementeringsteori. Detta är högst intressanta teorier i sig men för att en större förståelse ska nås kring hur flernivåstyrningsteori kan passas in i ett lokalt sammanhang måste just den ligga i fokus och också testas utifrån de lokala förutsättningarna. Detta leder oss in på studiens problemformulering som ytterligare kommer specificera vikten av denna studie.

¹⁴ Berg & Lindahl (2007) s. 25

¹⁵ Ibid., s. 28

¹⁶ Ibid., s. 66

¹⁷ Ibid., s. 68

¹⁸ Holmgren Anna (2008) s. 8

1.3 Problemformulering

Tidigare forskning har alltså visat att det i Sverige idag till viss del råder ett flernivåstyre. Som det ovan redogjorts för har dock denna forskning utgått från den mer breda nationella och den regionala nivån. Om flernivåstyrningsteori stämmer in i ett renodlat lokalt sammanhang har däremot inte prövats fullt ut och det vore därför intressant att se hur teorin om flernivåstyre stämmer i detta avseende. Berg och Lindahl konstaterar i och för sig att de olika subnationella nivåerna kan gå via staten till de olika EU-nivåerna. Deras fokus ligger på typ I av flernivåstyre. Denna studie kommer mer att fokusera på typ II (se nedan i teoriavsnittet) vilket ger en bredare förståelse för hur teorin är uppbyggd och fungerar.

Eftersom flernivåstyrningsteori utgår från att det har tillkommit ytterligare aktörer som kommun, region och stat måste förhålla sig till är det lämpligt att precis som Anna Holmgren gjort, undersöka EU-projekt där ett flertal olika aktörer ingår. Skillnaden i Holmlunds studie jämfört med denna är att det här är flernivåteorin som ligger i fokus, inte de olika projekten, vilka är sekundära. Detta är med andra ord en teoriprövande studie. Det har gjorts en mängd studier om enskilda EU-projekt, till exempel Anna Holmgrens nyss nämnda, men ingen har varit inriktad på att testa om just flernivåstyrningsteori är applicerbart på dem. Det räcker inte att titta på de olika nivåerna inom kommun, landsting och stat var för sig, det behövs ett större helhetsgrepp som tar hänsyn till hur de samverkar. Dagens komplexa omvärld kräver mer komplexa analysinstrument, där flernivåstyrningsteori är en av dem. Kan vi använda oss av flernivåstyrningsteori för att bättre förstå och förklara hur de olika nivåerna inom kommun, landsting/region och stat dels samverkar sinsemellan och dels samverkar i förhållande till EU:s målsättningar? Denna problemformulering för oss vidare in på studiens syfte och frågeställningar.

1.4 Syfte och Frågeställningar

Syftet med denna studie är att undersöka flernivåstyrningsteoris empiriska relevans utifrån två lokala EU-projekt och undersöka om det teorin beskriver stämmer överrens och kan hjälpa till att beskriva, förstå och förklara verkligheten. För att uppnå detta syfte ställs fyra olika frågeställningar upp som alla utgår från flernivåstyresteorins kärna. Dessa frågeställningar går igenom mer i detalj i slutet av teorikapitlet.

- Präglas beslutsfattandet på olika territoriella nivåer av ett högt deltagande av icke offentliga aktörer?
- Blir identifieringen av diskreta eller inkapslade territoriella nivåer av beslutsfattande allt svårare i samband med de komplexa och överlappande nätverken som finns idag?
- Är i ett föränderligt sammanhang, det vill säga att EU har tillkommit, statens/kommunens/regionens roll under förändring genom att de utvecklar nya strategier för samordning, styrning och nätverkande för att skydda och i vissa fall för att öka regional och lokal självständighet?
- Kan den demokratiska trovärdigheten ifrågasatts i en föränderlig värld?

1.5 Disposition

Efter denna inledande del presenteras i del två den teoretiska referensramen för studien. Där går bakgrunden till flernivåstyrningsteori igenom och dess teoretiska kärna läggs fram. Del två avslutas med att teorin kopplas med verkligheten i studiens analysmodell. I den tredje delen presenteras studiens tillvägagångssätt där det bland annat klargörs att det rör sig om en kvalitativ intervjustudie. I den fjärde delen följer genomgången av resultatet, vilket kommer att presenteras utifrån studiens frågeställningar. Den följande femte delen innehåller en analys av det presenterade resultatet. Avslutningsvis i del sex följer studiens slutsatser och förslag på framtida forskning.

2. Teoretisk referensram

Den alltmer betydande EU-nivån har självfallet inte gått forskningen förbi. Den teoriströmning som ofta nämns när det pratas om flera samverkande nivåer där EU är en viktig aktör är flernivåstyrningsteori. Den har bland annat prövats i en brittisk kontext, i denna studie kommer den som redan nämnts att prövas i ett svensk sammanhang och då närmare bestämt på den lokala och (regionala) nivån. Detta avsnitt kommer att gå igenom teorins bakgrund och dess huvudsakliga kärna för att till slut redogöra mer grundligt för de olika frågeställningarna som utgår från teorin.

2.1 Hur uppstod flernivåstyrningsteori?

Innan teorigenomgången inleds följer nedan en kort bakgrundsbeskrivning till hur teorin om flernivåstyrelse har växt fram. I detta avseende är det svårt att bortse ifrån sammanhållningspolitiken som för att göra en lång historia kort började få större betydelse för EU:s utveckling i slutet av 1980-talet.¹⁹ Under 1980-talet tillkom en rad nya medlemmar i det dåvarande EG.²⁰ Spanien, Portugal och Grekland hade alla regioner som i en jämförelse med övriga medlemmars var relativt fattiga. Detta ledde till att sammanhållningspolitiken genomgick en omfattande reform 1988.²¹ Medlen fördubblades och effektivare styrning inom de enskilda nationerna infördes. Viktigast var att principen om partnerskap och delat ansvar infördes. Partnerskapsprincipen krävde att strukturfonderna skulle administreras via etablerade partnerskap i varje enskild region. De olika partnerskapen skulle bestå av nationella, regional/lokala och överstatliga (Kommissionen) aktörer. På det här sättet stärkte Kommissionen sitt inflyttande i EU:s policyprocess. Tanken att pengar från strukturfonderna skulle mötas med en lika stor insats av regionen eller kommunen kom också att stärkas. Det var i och med detta som det inom vetenskapen i början av 90-talet började resoneras om ett nytt sätt att se på styrning, nämligen flernivåstyrelse.²²

2.2 Teorins kopplingar till neofunktionalismen

Att definiera flernivåstyrelse som vetenskapligt begrepp är till att börja med dock inte helt enkelt, med sina rötter i politiska teorier så som neofunktionalism ter sig dess träd något

¹⁹ För en mer initierad bakgrundsbeskrivning se Gidlund, Janerik & Jerneck, Magnus. (2001), *Komplex flernivådemokrati-Regional lobbying i Bryssel*, Libris: Malmö s. 42-47

²⁰ Europeiska Gemenskapen (EG) byte i och med att Maastrichtfördraget trädde i kraft 1 november 1993 namn till den Europeiska Unionen (EU).

²¹ Bache, (2008) s. 23

²² Marks, Gary (1992) *Structural Policy in the European Community*, in A Sbragia (ed), *Europolitics: Institutions and policymaking in the "New" European Community* (Washington: The Brookings Institute)

vildvuxet.²³ Stephen George menar att flernivåstyrningsteori bygger vidare på vissa av tankarna som finns inom just neofunktionalismen och här hittar vi också själva rötterna i teorin.

Det centrala inom neofunktionalismen var tanken på något som kallas funktionell spridning eller ”functional spill over”. Med detta begrepp ville neofunktionalister förklara vad som hände när nationella regeringar påbörjade Europas integrationsprocess. Denna process började efter hand leva sitt eget liv och integrationen gick längre än vad som från början var tanken. Spillover effekt spreds sedan från olika sektorer som var sammanbundna med varandra.²⁴ Teorin menade vidare att Kommissionen var den absolut viktigaste spelaren i EU som kunde påverka enskilda stater för att dessa skulle påskynda den europeiska integrationen. Även olika intressegrupper var centrala i teorin, dessa kunde genom samarbete med Kommissionen påverka just integrationen. Enligt denna teori kunde även stater komma under press från sina egna departement då dessa gick ihop med Kommissionen och krävde gemensamma europeiska lösningar. Kontentan i neofunktionalismen är att staten förlorar makt i relation till främst Kommissionen. Forskningen är idag överrens om att spillover begreppet är överspelat men flernivåstyrningsteori fortsätter i neofunktionalismens anda och utgår även den från att statens roll som den viktigaste maktspelearen är förbi.²⁵

2.3 Flernivåstyrelse en form av governance

En viktig del återstår nu innan genomgången av flernivåstyrningsteori kan ta sin början. På engelska heter flernivåstyrelse, Multi-Level governance och själva governancebegreppet är något som används för att beskriva hur samhället har blivit mer komplext och flernivåstyrelse är en typ av governance.²⁶

Med governance avses att det har skett en övergång från mer hierarkiska former av beslutsfattande till mer nätverksorienterade former vilket har lett till en försvagad gräns mellan det privata och det offentliga. Detta har inte bara skett i Sverige utan i större delen av västvärlden och har sitt ursprung i att samhällsproblemen blir alltmer komplexa och resurskrävande.²⁷ Det finns ett behov av att på alla förvaltningsnivåer öka och fördjupa utbytet med andra viktiga aktörer i samhället. Samhället går enligt dessa idéer mot att enskilda

²³ Se vidare i Bache Ian & Flinders Matthew (red) (2004) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press s. 108-112

²⁴ George Stephen (2004) ”Multi-level Governance and the European Union” Bache Ian & Flinders Matthew (red) *Multi-level Governance*, s. 108

²⁵ Ibid., s. 113

²⁶ Peters B. Guy och Pierre (2004) ”Multi-level Governance and the European Union” Bache Ian & Flinders Matthew (red) *Multi-level governance* s. 78

²⁷ Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran (2006) *Från hemvävd till invävd, Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*, Malmö: Liber s. 20

aktörer så som företag, intresseorganisationer, professionella experter och enskilda medborgare blir allt mer sammanlänkande i ett ömsesidigt beroende.²⁸ Staten måste på ett eller annat sätt förhålla sig till dessa aktörer och det påverkar hur förvaltningen är strukturerad och fungerar. Sveriges inträde i EU har kanske inte på ett alldeles uppenbart sätt påverkat just den svenska förvaltningen men förändringen finns där och är i ständigt pågående. Flernivåstyrningsteori bygger vidare på dessa tankar men definierar klarare att det handlar om flera olika nivåer som förhåller sig och samverkar med varandra med EU-nivån som gemensam nämnare.

För att kunna förklara det förändrade förhållandet mellan samhälle och stat i en europeisk kontext med integration i fokus ser forskarna som förespråkar flernivåstyrningsteori denna som ett viktigt instrument som nedan ska gås igenom mer grundligt.²⁹

2.4 Flernivåstyrningsteori

Till att börja med är det bra att veta att begreppet flernivåstyre tillämpas inom två sammanhang. För det första används begreppet i en mer politiskt kontext inom EU. Det ses som en ordning som i längden kan stärka och främja demokratin och effektiviteten inom unionen.³⁰ För att vidare läsa om detta rekommenderas Regionkommitténs vitbok angående flernivåstyre.³¹ För det andra och det är studiens huvudsakliga fokus, pratas det också om flernivåstyre som vetenskaplig teori. Som teori har den som syfte att beskriva och analysera den rådande komplexitet som råder inom och mellan samhällets olika nivåer. De viktigaste delarna av denna andra form kommer att beskrivas nedan.

Innan de mer teoretiska aspekterna kring flernivåstyre beskrivs närmare är det nödvändigt att bryta ner begreppet i dess olika delar, på detta sätt fås en större förståelse kring vad det handlar om. Gary Marks, en av grundarna³² till flernivåstyrningsteori menar att flernivå syftar på den ökade vertikala interaktionen och ömsesidiga beroendet mellan regeringar som verkar på olika nivåer. Med styre avses de växande horisontella interaktionerna och ömsesidiga beroendet mellan regeringar och icke statliga aktörer (se mer nedan om den vertikala och horisontella nivån).³³

Här är det läge att utveckla Marks resonemang en aning och bredda styrningsbegreppet för att det bättre ska passa in på den verklighet som teorin appliceras på. I

²⁸ Jacobsson & Sundström (2006) s. 100

²⁹ Bache (2008) s. 21

³⁰ Montin Stig (2010), Kommunerna och flernivåstyrningen i EU – Inflytande, anpassning eller inbäddning? S 3

³¹ Regionkommittén (2009), ”Regionkommitténs vitbok om flernivåstyre”, EU, Regionkommittén, Utskottets 18:e sammanträde 6 maj 2009. S 1

³² Den andra anses vara Liesbet Hooghe

³³ Bache (2008), s. 24

det här sammanhanget är styrning en direkt översättning från engelskans governance, vilket gör att begreppet måste breddas. Det handlar inte hela tiden om att det är någon central aktör uppifrån som per definition styr över något annat. Det blir i denna studie, även för smalt att enbart diskutera kring mål och medel. Det är mer logiskt att i det här sammanhanget när vi pratar om två konkreta projekt se styrningen i termer av att man styrs av något. Det kan till exempel vara omständigheter, restriktioner eller regelverk. På så sätt blir det ett vidare styrningsbegrepp och rent konkret när vi tittar på projekten, handlar det om samarbete och samverkan. Styrningsbegreppet blir helt enkelt något som är mer överordnat än i andra sammanhang.³⁴

Flernivåstyrningsteori är som ovan nämnts en form av governance och teorin säger inte att staten och dess intressen inte längre skulle vara viktiga, den säger heller inte att de inte längre skulle vara viktiga spelare på den europeiska arenan. Den europeiska nivån inom varje stats förvaltning har fått alltmer inflytande från aktörer som Kommission, Rådet och EU-domstolen, vilka idag delar makten med den enskilda nationalstaten. Med andra ord; olika aktörer på olika nivåer delar på beslutsfattandet, nationalstaten har inte längre något monopol.³⁵

Forskare inom flernivåstyret fältet menar att om styrningen sprids mellan olika kompetensområden/jurisdiktioner blir det en mer effektiv form av styrning i jämförelse med om staten varit allsmäktig.³⁶ Styrning måste helt enkelt finnas på flera olika nivåer för att fånga upp de olika problem som finns ute i samhället idag vilket är ett av huvudargumentet till att styrningen ska verka på flera nivåer. Ytterligare ett argument är att medborgarnas preferenser fångas upp på ett bra sätt vilket också gör den nuvarande ordningen till en demokratisk styrningsform. Ett bra exempel är fallet med Västra Götalandsregionen som kommer beskrivas nedan.³⁷

2.5 Två olika typer av flernivåstyret, I och II

För att göra teorin mer översiktlig delas flernivåstyret upp i två olika typer, typ I och typ II. Inom den första typen av flernivåstyret finns det tydliga avgränsningar mellan olika sektorer och institutionerna³⁸ är här hierarkiska och mer formellt ordnade.³⁹ Varje territoriell enhet är

³⁴ Muntlig källa: Stig Montin, professor vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet (2010-21-12)

³⁵ Hooghe, Liesbet och Marks, Gary (2000) *Multi-Level governance and European integration*. Lanham: Rowman & Littlefield publishers

³⁶ Jurisdiktion kommer från engelskans jurisdiction och betyder rättskipningsområde. Jag tolkar det som om att någon har befogenheterna att styra inom ett visst avgränsat område, alltså ett avgränsat kompetensområde. Det ska inte blandas ihop med domstolsväsendets verksamhet.

³⁷ Marks Gary & Hooghe Liesbet (2004) "Contrasting visions of Multi-level governance" Bache Ian & Flinders Matthew (red) *Multi-level Governance* s. 16

³⁸ Med institutioner avses här till exempel kommuner, regioner och staten.

bestämt avskild från varje annan, där de små enheterna är inneslutna i en större. Man skulle kunna likna det vid ryska dockor där det under den större dockan gömmer sig en mindre och så vidare. Den här typen av flernivåstyre är vertikal vilket gör att det är lättare att se vilka aktörer som är med. Med detta menas att det sker ett vertikalt samarbete mellan högre och lägre nivåer. Det kan till exempel vara så att någon EU-institution och aktörer på den statliga, regionala och kommunala nivån samarbetar med varandra.⁴⁰ Styrningen och påverkan sker i första hand uppifrån men också nedifrån. Ett exempel som ofta nämns i forskningen när den första typen av flernivåstyre diskuteras, är Tyskland. Detta eftersom den tyska konstitutionen innefattar en tydlig reglering i hur kompetensfördelningen och kontakterna mellan de olika nivåerna ska se ut. För att knyta an till det som sades ovan är det inom den typ av flernivåstyre som nationalstaten förlorat i inflytande dock är den fortfarande viktig.⁴¹ Till exempel måste nationalstaten ta mer hänsyn till EU-nivån som kommissionen och totalt sätt har detta gjort att den lokala och regionala nivån har stärkts.⁴²

Den andra typen av flernivåstyre är lite mer svåröverskådlig och mer fragmenterad, vilket belyses bra med följande rader:

*“... it operates at numerous territorial scales. ... task specific rather than general-purpose.” “...jurisdictions are intended to be flexible rather than durable”.*⁴³

Områdena i denna typ av flernivåstyre går på ett annat sätt in i varandra och det är svårt att avgöra vad som är upp eller ner. Aktörerna som deltar är av skiftande karaktär, det kan till exempel vara offentliga eller privata aktörer som samarbetar och tävlar i olika konstellationer. Lojaliteter och medlemskap kan ändras över tiden. Förutom de mer formella politiska sfärerna finns en uppsjö av nätverk, funktionella samarbeten och organisationer som till exempel olika EU-projekt. De överlappar varandra sinsemellan, vilket kan göra det svårare att veta vad som är vad och vem som ansvarar för vad. Dessa sammanslutningar är vanligtvis kortlivade och sakinriktade i sin form och inriktade på att ta itu med ett specifikt problem.⁴⁴ Typ II av flernivåstyre är av horisontell karaktär vilket till exempel innebär samarbete över nationsgränserna, där olika regioner har projekt ihop.⁴⁵ Det innebär att det är svårare att få en

³⁹ Montin, Stig (2010) s. 3

⁴⁰ Berg & Lindahl (2007) s. 14

⁴¹ Ibid., s. 14

⁴² Marks Gary & Hooghe Liesbet (2004) ”Contrasting visions of Multi-level governance” Bache Ian & Flinders Matthew (red) *Multi-level Governance*, s.17-19

⁴³ Ibid., s. 20-22

⁴⁴ Berg & Lindhal (2007) s. 14

⁴⁵ Ibid., s. 14

klar överblick kring vilka aktörer som ingår i typ II. Typ II av flernivåstyre finns oftast innanför den första typen, det är helt enkelt så att institutionerna innesluter nätverken.⁴⁶

I ett komplext system med flera olika aktörer är det vare sig man vill det eller inte ofrånkomligt med en del byråkrati. Tidigare utvärderingar har visat att det i många som är med i projektarbeten när det kommer till strukturfonderna upplever det administrativa arbetet som betungande.⁴⁷

2.6 Idealtyper

För att ge en sammanfattande bild av hur de två typerna är uppbyggda ställs nedan deras idealtyper mot varandra i tabell 1.1, vilket bygger på Marks and Hooghes arbete. Sedan behandlas de olika idealtyperna var och en för sig.

Typ 1	Typ 2
Jurisdiktionen har ett generellt syfte	Uppgiftsspecifik Jurisdiktion
Medlemskapet är specifikt och överlappar inte med andra områden.	Medlemskapet är skiftande
Jurisdiktioner finns på ett begränsat antal nivåer.	Det finns ingen begränsning i antalet olika jurisdiktions nivåer.
Systemet har en bred och hållbar struktur	Flexibel design

Tabell 2.1. Olika typer av flernivåstyre⁴⁸

2.6.1 Typ I

Jurisdiktionerna har ett generellt syfte – Detta innebär att den beslutsfattande makten är utspridd över jurisdiktionerna. Kommunerna i Sverige utför till exempel flera olika uppgifter, det handlar här inte om enbart en sak utan jurisdiktionen har flera strängar på sin lyra.

Medlemskapet är specifikt och överlappar inte (med) andra områden – Med detta avses till exempel att medlemskapet hör ihop med en territoriell enhet som en nationalstat, en region eller lokala myndigheter. Dessa enheter överlappar inte varandra i någon särskild mening. Tänk till exempel att du som medborgare är medlem i en kommun och i ett större perspektiv nationalstaten Sverige - det går inte att vara medlem i mer än en kommun samtidigt.

Jurisdiktioner finns på ett begränsat antal nivåer – Typ I av flernivåstyre organiserar jurisdiktionerna i bara ett antal nivåer. Man talar om en lokal nivå, en

⁴⁶ Marks & Hooghe (2004) in Bache & Flinders (red) *Multi-level Governance*, s. 25

⁴⁷ Tematisk rapport från strukturfondsarbetet, Tillväxtverket s 4

⁴⁸ Marks & Hooghe (2004) in Bache & Flinders (red) *Multi-level Governance*, s. 17

mellanliggande nivå och en central nivå, detta varierar dock mellan olika länder. I Sverige har vi som bekant en kommunal nivå, regional nivå (landsting/regioner) och till sist en statlig nivå.

Systemet har en bred och hållbar struktur – Även om systemet växer förändras inte de bakomliggande strukturerna. Det tar i allmänhet lång tid innan någonting förändras när det kommer till politiska system. Som institutioner är dessa tröga och förändring sker inte över en natt. Även om Sverige har varit med i EU under 15 år är de rådande strukturerna inom landet fortfarande stabila och intakta.

Den första typen av flernivåstyre hör ihop med det vi brukar förknippa med typiska institutioner så som staten, kommunerna och regionerna/landstingen. Dessa har i Sverige i och med EU-inträdet fått ytterligare en nivå att förhålla sig till, vilket medför en annan typ av styre.

Dessa institutioner påverkar även hur samarbetet ser ut mellan de olika nivåerna inom flernivåstyret. Utan att överdriva går det att säga att det är institutionerna som innesluter alla typer av governance och så även flernivåstyre. Det är institutionerna som skapar och förändrar det faktiska handlandet av aktörerna som verkar inom dem.⁴⁹

2.6.2 Typ I under förändring, en region blir till

För att klargöra hur den första typen av flernivåstyre har förändrats i och med Sveriges inträde i EU följer här en kort beskrivning kring bildandet av Västra Götlandsregionen.

Sveriges indelning av län och dess organisation har länge varit föremål för debatter och utredningar. Frågorna har bland annat kretsats kring kompetensfördelningen mellan statlig och landstingskommunal förvaltning. Debatten aktualiserades särskilt under 1990-talet och det skedde mot bakgrund av utvecklingen i Europa och Sveriges medlemskap i EU. Det var först efter vårt EU inträde som tiden var mogen för att en ny region skulle bildas.⁵⁰

Drivkrafterna bakom att bilda en region var framförallt att skapa en större region än den dåvarande Göteborgsregionen i väst Sverige. På detta sätt kunde konkurrenskraften öka både på ett nationellt och internationellt plan. Det fanns också en strävan från de politiska partierna att öka det regionala politiska inflytandet över utvecklingsfrågorna. Det

⁴⁹Peters B. Guy och Pierre (2004) in Bache Ian & Flinders Matthew (red) *Multi-level governance* s. 78-79

⁵⁰ Nilsson Lennart (2010) (red.), *En region blir till, Västra Götlandsregionen 1999-2008*, Göteborg: Litorapid Media AB s. 7

argumenterades för att demokratin skulle öka genom att den medborgerliga förankringen skulle stärkas.

Västra Götalandsregionen bildades slutligen den 1 januari 1999 genom att Göteborgs- och Bohus Län, Älvsborg län och Skaraborgs Län slogs ihop. Det innebar bland annat att Västra Götalandsregionen på försök tog över ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna från länsstyrelsen.⁵¹ Efterhand har detta ansvaret/uppdraget förlängts ett flertal gånger men efter ett beslut i Riksdagen sommaren 2010 blev försöksverksamheten permanentad den 1 januari 2011.⁵²

2.6.3 Typ II

Uppgiftsspecifik jurisdiktion – Här finns det fler jurisdiktioner, de är också mer självständiga och de utför specifika uppgifter. Exempel på sådana är att den lokala myndigheten tillhandahåller mer specifika tjänster så som sophantering och avloppsrening. Detta sker ofta i samverkan med andra kommuner, ett så kallat interkommunalt samarbete, något som blivit vanligare och vanligare i Sverige under senare år. Idag deltar de flesta kommuner i någon form av samverkan.⁵³ Det skapas på detta sätt nya jurisdiktioner som har rätt att fatta beslut inom nya områden.

Medlemskapet är skiftande – Aktörer rör sig emellan de olika nivåerna för att på så sätt lättare ta itu med gemensamma problem. En aktör som till exempel har varit med i ett EU-projekt kan samtidigt vara med i ett annat.

Det finns ingen begränsning i antalet olika jurisdiktions nivåer – typ II av flernivåstyre är organiserat kring en stor mängd olika nivåer. Den jurisdiktion som bäst svarar mot den specifika offentliga varan eller tjänsten ska också utföra den. Detta blir en motsats till att se de olika instanserna som klart definierade lokala, regionala, nationella eller internationella lager. Det är som ovan nämnts svårt att avgöra vad som är upp eller ned.

Flexibel design – Jurisdiktioner inom typ II av flernivåstyre ska kunna vara flexibla nog att svara på medborgarnas skiftande preferenser och funktionella krav. Flera olika grupper kan ingå i de nätverk som svarar upp mot de gemensamma problemen som kan uppstå.⁵⁴

⁵¹ Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Västra Götalandsregionen Erfarenheter av samverkan r s 4 www.vgregion.se/ Hämtad 2011-12-21

⁵² <http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startside/Om-Vastra-Gotalandsregionen/Nyheter/Aktuella-nyheter/Nu-bli-Vastra-Gotalandsregionens-uppdrag-permanent/>

⁵³ Gossas Markus (2006) *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*, institutet för framtidsstudier: Gävle, s. 9

⁵⁴ Marks & Hooghe (2004) in Bache & Flinders (red) *Multi-level Governance*, s. 22

Den här typen av flernivåstyre går att studera i länder så som Schweiz och USA där det är vanligt att olika parter går ihop och löser ett gemensamt problem. I och med Sveriges EU-inträde har denna typ av flernivåstyre kunnat skönjas även här men är inte på samma sätt frikopplat från typ I.

Staten i sig måste förhålla sig till den här typen av flernivåstyre och inom governance forskningen beskrivs staten mer som den möjliggörande staten än som den intervenerande staten. Istället för att det är centrala lösningar med en stat som lägger sig i och intervenerar utvecklas lokala lösningar som grundar sig på samverkan mellan olika aktörer.⁵⁵ Statens roll i detta sammanhang är att på olika sätt stödja och göra det möjligt för olika aktörer, offentliga som privata, att samarbeta och underlätta för bildandet av nätverk och därmed underlätta att lösa problem som i sig kräver resurser och deltaljkunskaper som saknas på central nivå. På detta sätt skapas förutsättningar för tillväxt för de regionala och lokala aktörerna som kan utarbeta regionalt och lokalt anpassade strategier. Staten i sig ses som alltför stor och klumpig för att själv åstadkomma detta. Beslut som rör den lokala nivån kan överlåtas åt lokala aktörer att själva organisera sig kring; exempelvis kan lokalstyren, företag, lokala myndigheter och intresseorganisationer samverka i ”partnerskap” för att främja ekonomisk utveckling.⁵⁶

Staten har alltså gett de lokala myndigheterna ansvar och möjligheten att samverka för att åstadkomma en effektiv styrning. Att staten har blivit ”svagare” behöver dock inte betyda att den har blivit mindre effektiv, det ska hellre ses i skenet av sociala förändringar.⁵⁷ Effektivitet skapas bland annat genom att gränser eller barriärer mellan offentliga sektorns organisationer bryts ned. Nya komplexa samhällsproblem som kräver nya lösningar uppstår, vilket medför ett behov av bättre samordning mellan olika offentliga organ.⁵⁸ Staten tillför därför resurser till ökad samverkan, man skulle kunna säga att staten har kommit att bli en nätverksstat.

Ovan nämnda nätverk av offentliga aktörer fungerar inte i ett vakuum. Staten sätter fortfarande ramarna för verksamheterna framför allt när det kommer till traditionella områden som till exempel vården och skolan.⁵⁹

⁵⁵Gossas Markus (2006) s. 44

⁵⁶Ibid., s. 37

⁵⁷Ibid., s. 34

⁵⁸Ibid., s. 35

⁵⁹Se mer i Gossas (2006) s. 49

2.7 Kritik, ett demokratisk underskott?

Flernivåstyrningsteorin har en del problem och det har framförts kritik mot den. Den kanske mest allvarliga är att teorin inte tar hänsyn till de demokratiska problem som kan uppstå om det råder ett flernivåstyre.

Det kan finnas svårigheter att i ett flernivåsystem få demokratisk legitimitet. När nätverk bestående av olika typer av aktörer agerar kan det bli problem med den politiska trovärdigheten.⁶⁰ De som förespråkar flernivåstyre rakt av gör det helt enkelt lite för enkelt för sig. Jon Pierre och B. Guy Peters hävdar att flernivåstyre är lockande och tilltalande i sin informella form med inriktning mot mål och resultat, jämfört med traditionellt styrelseskick som styrs av regler och formella arrangemang. De hävdar att det kan vara som att ingå en djävulsk pakt (Faust) där de centrala värdena med demokratisk styre byts ut mot överenskommelser, konsensus och den påstådda ökningen av effektiviteten inom förvaltningen. Detta kan på sikt underminera de fundament som demokratin vilar på.⁶¹

⁶⁰ . Peters B. Guy och Pierre (2004) in Bache Ian & Flinders Matthew (red) *Multi-level governance* s. 85

⁶¹ Ibid., s. 85

2.8 Analysmodell

Efter denna genomgång av vad flernivåstyrningsteori beskriver och handlar om kommer det nu, för att klargöra studiens inriktning och fokus, utvecklas en mer ingående och specifik analysmodell som kommer att användas på den insamlade empirin.

Ian Bache menar i sin bok ”Europeanization and Multilevel Governance” att flernivåstyrningsteori kan sammanfattas i fyra olika antaganden som visar vad själva kärnan i teorin är. Det är dessa antaganden som studiens frågeställningar baseras på. Dessa ska nedan beskrivas mer ingående och kopplas ihop med svenska förhållanden, de ska även kopplas ihop med teorigenomgången ovan. Det måste dock göras klart att Bache grundar dessa antaganden på den genomgång som görs av flernivåstyrningsteori i hans och Matthew Flinders antologi vid namn ”Multi-level Governance”. De olika författarnas bidrag i den boken bygger i sin tur mycket på Marks och Hooghe tankar om flernivåstyrelse. Det är också dessa tankar som teoridelen i denna studie bygger på.⁶²

Frågeställningarna nedan bygger alltså på antaganden som görs utifrån flernivåstyrningsteori. För att teorin ska bli så relevant som möjligt har frågeställningarna anpassats till svenska förhållanden och således skrivits om en del.⁶³ Fråga fyra ska ses som en kritik mot vad flernivåstyrningsteori beskriver.

1) Präglas beslutsfattandet på olika territoriella nivåer av ett högt deltagande av icke offentliga aktörer?

I och med att det i Sverige finns samverkan mellan å ena sidan kommunen, å andra sidan icke offentliga aktörer i olika typer av EU-projekt, går det att prata om ett högt deltagande för dessa aktörer. Föreningar, intresseorganisationer, företag och kommunala bolag ingår i kategorin icke statliga aktörer. Uppsatsen tar upp två kommunala bolag, som trots att de är kommunala får ingå i definitionen av icke offentliga aktörer. Motiveringen till det är att trots att de är offentligt ägda så lyder de under aktiebolagslagen, precis som privata företag. Dessa kommunala bolag skulle inte på samma sätt kunna vara med och påverka (beslutsfattandet) utan det interregionala samarbetet. Med territoriella nivåer avses i den här studien i första hand kommunen och närmare bestämt Göteborgs stad och i andra hand Västra Götalandsregionen. Dessa nivåer befinner sig också som metaforen med de ryska dockorna visar inom den statliga nivån som i sin tur befinner sig inom EU-nivån. Detta första antagande får anses ha en blandning av både typ I och typ II av flernivåstyrelse. De olika nivåerna är klart

⁶² Bache Ian & Flinders Matthew (red) (2004)

⁶³ Originaltexten återfinns i: Bache, Ian (2008), Europeanization and Multilevel Governance, Cohesion policy in the European Union and Britain, Lanham: Rowman and Littlefield. s 28

avgränsade som i typ I och ett ökat antal aktörer som verkar inom projekten gör att det också går att prata om typ II där det just handlar om att olika aktörer går samman och löser ett gemensamt problem. Vad som är värt att notera är att privata vinstdrivande företag inte får vara med i just Interreg samarbetet men de är tillåtna inom andra strukturfondsprogram.

2) *Blir identifieringen av diskreta eller inkapslade territoriella nivåer av beslutsfattande allt svårare i samband med de komplexa och överlappande nätverken som finns idag?*

Det blir svårare att se de olika nivåerna och var besluten tas inom dessa på grund av de komplexa och överlappande nätverken som finns idag, det blir helt enkelt svårare att se vem som bestämmer.

Klara och tydliga territoriella områdena har blivit svårare att skilja ut och med avseende på Göteborg innebär dessa områden till exempel stadsdelsnämnderna, förvaltningarna i kommunen och Västra Götalandsregionen. I och med den extra EU-nivån har komplexa nätverk skapats och de olika nivåerna går in i varandra. De ryska dockorna i typ I har blivit svårare att se och den vertikala nivån är inte lika tydlig. Istället har nätverk som beskrivs i typ II blivit mer framträdande och det kan därför vara svårt att se vem det är som bestämmer. Inom denna fråga blir det också intressant om det inom projekten kan vara svårt att se var beslutsfattandets tas.

- 3) *Är i ett föränderligt sammanhang, statens/kommunens/regionens roll under förändring genom att de utvecklar nya strategier för samordning, styrning och nätverkande för att skydda och i vissa fall för att öka regional och lokal självständighet?*⁶⁴

Det som främst avses med denna fråga är om en ny typ av styrning har tillkommit med avseende på de mer klara hierarkiska nivåerna. De finns idag inte lika tydligt i och med EU inträdet. Statens/kommunen/regionen roller håller på att förändras och nya styrmedel utvecklas för att kunna verka i den nya ordningen. Staten kan enligt resonemanget ovan ses som en nätverksstat som tillhandahåller de rätta förutsättningarna för en form av nätverksstyrning. Bland annat för att Tillväxtverket är förvaltningsmyndighet och tar in ansökningarna för projekten. Även kommunen och regionen anpassar sig efter de nya förutsättningarna.

Frågan hör främst ihop med typ I då det handlar om hur de mer hierarkiska nivåerna håller på att förändras. men även med typ II då projekten formas utefter de lokala förutsättningarna, typ I formar helt enkelt typ II.

- 4) *Kan den demokratiska trovärdigheten ifrågasättas i en föränderlig värld?*

Demokratin har i och med flernivåstyret förändrats och det kanske till och med går att ifrågasätta dess nuvarande utformning. De förtroendevaldas roll ser idag annorlunda ut och deras roll har problematiserats. Denna fråga kan kopplas ihop med typ II då andra aktörer än de demokratisk valda är inblandade i det som rör besluten i projekten. Frågan ska också ses i ljuset av att projektverksamheten har tillkommit på den lokala nivån och att det är någonting som kan vara problematiskt ur ett demokratiskt perspektiv.

⁶⁴ Ett föränderligt sammanhang är i detta avseende att EU har tillkommit.

3. Metod

Trovärdigheten är alltid någonting som går att ifrågasätta i kvalitativa studier, därför är det viktigt att det finns en svart låda som läsaren kan gå in i och kontrollera hur forskaren har utfört sin undersökning. Studiens svarta låda är kommande metodkapitel som kort kommer gå igenom de viktigaste övervägandena som har gjorts och även klargöra studiens avgränsningar.⁶⁵

3.1 Val av metod

Studien har utförts med en kvalitativ metod där nio samtalsintervjuer genomförts med relevanta tjänstemän och politiker som alla har koppling till PRINCIP och REBUS projekten. Ytterligare fyra intervjuer har genomförts med personer som har haft ett mer övergripande perspektiv och som har kunnat sätta in projekten i sitt rätta sammanhang, se mer nedan under urval.⁶⁶ Vidare har även relevanta dokument och information på webbsidor som varit av intresse använts för att komplettera den bild som har vuxit fram under intervjuerna.

De frågor som har ställts till intervjupersonerna har till viss del skiftat beroende på vem det är som har intervjuats. Vissa ändringar har gjorts beroende på vilken position, ställning och relation personen i fråga har haft i/till projekten. Frågorna har utgått från de fyra frågeställningarna i studiens syfte (se mer nedan under intervjuguide), vilket gjort det lättare att hitta gemensamma nämnare samt skiljelinjer i det insamlade intervjumaterialet.⁶⁷ I jämförelse med en enkätundersökning har det varit en fördel att utföra samtalsintervjuer, det har till exempel varit möjligt att fånga upp oväntade svar. Möjligheten att under intervjugång kunna ställa följdfrågor var något som utnyttjades gång på gång. De djupare svar som då erhöles talar för samtalsintervju som metod.⁶⁸ Eftersom de intervjuade inte har haft samma position hade det också blivit mer komplicerat och tidskrävande att genomföra en enkätundersökning.

Noggranna förberedelser är A och O innan intervjuerna tar sin början. Det gäller att sätta sig in i ämnet ordentligt och komma väl förberedd för att hos intervjupersonerna hitta den kunskap man söker. Att likna själva intervjuandet med att leta malm är en träffande metafor för vad som har utförts i den här studien. Metaforen kommer från Steinar Kvale och Svend Brinkmann som menar att kunskapen hos intervjupersonerna finns där inne hos dem, redo att grävas fram likt malmen i urberget. Genom att under intervjuerna ställa en rad frågor

⁶⁵ Trost Jan, (2005) s. 113

⁶⁶ En intervju var en dubbelintervju med två tjänstemän vid EU-sekretariatet i Kungsbaka.

⁶⁷ Esaiasson, Peter m.fl. (2007) *Metodpraktikan konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Stockholm Norstedts juridik s. 258, 260

⁶⁸ Ibid., s. 283

kring teorins olika antaganden lyckades, i likhet med malmetande, också den mest värdefulla malmen hämtas upp.⁶⁹

3.2 Val av fall

Eftersom studien är teoriprovande behövde projekten som själva teorin testas på, uppfylla vissa krav. Projekten behövde vara tillräckligt komplexa för att det skulle gå att testa om det som teorin beskriver stämde på den lokala nivån.⁷⁰ Både PRINCIP och REBUS-projekten finns inom regionala Interreg samarbetet (se mer nedan) mellan Sverige, Danmark och Norge och har på så sätt en gränsöverskridande karaktär precis som flernivåstyrningsteori föreskriver. Teorin förutsätter vidare att det ska vara flera nivåer som samverkar med varandra vilket de båda projekten uppfyller då projekten rör sig över både kommunen och regionen. Att det också rör sig om två EU-projekt är en förutsättning för att teorin överhuvudtaget ska kunna gå att använda sig av. Slutligen ska det även ingå aktörer som är icke offentliga vilket är fallet i båda projekten.

Att de båda projekten främst uppfyller det första kravet på att ha en internationell prägel gjorde att just de slutligen valdes ut för att ingå i studien. Att de också tillsammans ingår i samma del (KASK) av Interreg samarbetet och har en liknande budget gör det också lättare att jämföra dem med varandra. Dock har det ena projektet, REBUS betydligt fler aktörer inom sig men ovan nämnda resonemang vägde över för att det ändå skulle tas med. I PRINCIP projektet har Göteborgs stad en koordinerande funktion medan man genom lokalförvaltningsförvaltningen är lead partner i REBUS-projektet. Att få med både och motiverar också valet att ha två projekt med i studien istället för att bara fokusera på ett. De två projekten skapar också tillsammans en starkare empiri som flernivåstyrningsteori kan prövas mot.

Handläggare vid den internationella enheten på stadskansliets Helpdesk för EU-projekt i Göteborg hjälpte till att utifrån ovan nämnda kriterier få fram de utvalda projekten. På detta sätt sparades en hel del tid, vilket var mycket värdefullt.

3.3 Urval av intervjupersoner

När det kommer till urvalet av intervjupersoner baserades detta till största del på något som kallas för snöbollsmetoden. I de båda projekten togs det kontakt med projektledaren, vilken är den person på den svenska sidan som måste anses vara den mest insatta i projektet. Denna

⁶⁹ Kvale, Steinar & Svend Brinkmann (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur s. 64

⁷⁰ Denscombe Martyn, (2009) *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, Lund: Studentlitteratur s. 64

hjälpste senare till med att förmedla kontaktuppgifter i det fortsatta urvalet. På detta sätt togs kontakten med de människor som kunde tänkas ge de mest relevanta svaren med avseende på vad som beskrivs i teorin. Fyra personer i studien representerar den ickeoffentliga aktör som de verkar inom. Denna metod gjorde att urvalet blev rimligt stort, jag kunde själv avgöra när jag hade uppnått en empirisk mättnad, det vill säga att jag kunde anta att inga fler åsikter skulle ha kommit fram vid ytterligare intervjuer.⁷¹

I och med den valda urvalsmetoden har det inte varit nödvändigt att problematisera allt för mycket över sammansättningen av intervjupersonerna. Ålder, kön och etnicitet är något som varje forskare ska reflektera över. I denna studie där det handlar om information som de intervjuade innehar och inte om deras handlande är dessa variabler inte av avgörande betydelse. Det kan vara en tillfällighet men lejonparten av de intervjuade är kvinnor, vilket skulle kunna ha påverkat resultatet. Det kan inte uteslutas men samtidigt ska det inte dras för stora växlar på. Eftersom projekten har ett begränsat antal aktörer inom sig har jag inte kunna välja och vraka bland intervjupersoner. Efter rådande omständigheter får alltså urvalet anses vara relevant.

Till sist och för att på ett så bra sätt som möjligt kunna sätta in projekten i sitt rätta sammanhang togs det även kontakt med personer som kunde ge en mer övergripande bild och som hjälpte till att ytterligare fördjupa analysen. Även här förmedlades kontakter via den internationella enheten. Värt att nämna är även att personer involverade i de olika projekten kom med tips om vilka personer jag kunde intervju för att få en mer heltäckande bild. Intervjupersonerna har i en del fall blivit kontaktade via e-post men även direktkontakt har tagits via telefon för att på så vis så snabbt som möjligt kunna boka in en tid för intervju. Nedan följer en sammanställning över de personer som har intervjuats.

⁷¹Denscombe Martyn, (2009) s. 38

PRINCIP – Projektet	REBUS – Projektet
Christina Ramberg – Projektledare PRINCIP	Eva Cassel – Projektledare REBUS
Lisa Bolin – Ingenjör, Svenska Miljöinstitutet (IVL)	Katarina Olsson- Försäkringsbolaget Göta Lejon
Lars Holmquist – Omvärldsanalytiker, Göteborg Energi	Joan Prytz – Representant för måleribranschen, Målarmästarna
Katrina Folland - Planeringsledare på enheten för stadsutveckling och samhällsanalys vid Stadskansliet,	Kerstin Billmark (s) – ordförande, Lokalförsörjningsnämnden
Kia Andreason (mp) – Ordförande, Miljönämnden	

Övriga
Sverker Berglund - Enhetschef på enheten för EU-program på Västra Götalandsregionen
Anette Olofsson – Enheten för EU-program (VG) med ansvar för mål 3 där bland annat Interreg IVA Öresund-Kattegat-Skagerrak
Niels Boye och – Sekretariatsledare Kattegat/Skagerrak-sekretariatet Kungälv
Jasmine Hienerup – Projektutvecklare Kattegat/Skagerrak-sekretariatet Kungälv

3.4 Validitet och reliabilitet

Eftersom det rör sig om en kvalitativ studie får ord som reliabilitet och validitet som har sina ursprung i kvantitativa forskningsmetoder en något annorlunda innebörd.⁷² Reliabilitet handlar om studiens tillförlitlighet och en hög reliabilitet säger att studien är så standardiserad som möjligt. Eftersom det i denna studie handlar om levande människor som hela tiden utvecklas och omtolkar den information de har att tillgå är det inte säkert att jag skulle få samma svar om låt säga 6 månader.⁷³ Om vi också har i åtanke att projekten är i sina inledningsskeden är det inte alls säkert att de intervjuade personerna hade avgett samma svar som de gjorde hösten 2010. Det går med andra ord inte att tala om standardisering och hög reliabilitet utifrån de kvantitativa mallarna, speciellt då jag som intervjuare hela tiden gör subjektiva tolkningar av det resultat jag får fram. Att beskriva tillvägagångssättet blir i en kvalitativ studie därför med avseende på reliabilitet extra viktigt.

När det kommer till studiens validitet handlar det om att den ”mäter” det den avser att mäta, vilket jag hävdar att den gör. Det övergripande målet har varit att göra studien trovärdig och att det utifrån den ska gå att göra generaliseringar. Resonemanget ska kunna gå

⁷² Trost Jan (2009), Kvalitativa Intervjuer, Malmö: Studentlitteratur (2009), s. 111, 113, se även Kvale & Brinkmann, (2009), s. 262-264

⁷³ Ibid., s. 112

att lyfta upp till en allmän nivå och andra aktörer än de som ingår i studien ska kunna se det intressanta i den. Även fast de olika intervjupersonerna i en ny studie inte skulle ge samma svar som i denna skulle de kunna antas vara likartat om de ställdes inom ett liknande projekt i samma kontext. Det ovan nämnda materialet får därmed anses vara trovärdigt, det finns ingen anledning att ifrågasätta den insamlade informationen från de olika intervjupersonerna, att de inte skulle tala sanning förefaller inte troligt.

3.5 Intervjuguide

Själva intervjuguiden konstruerades utifrån de fyra frågeställningarna som i studien återfinns under rubriken Syfte och Frågeställningar. Frågeställningarna har sitt ursprung i flernivåstyrelser. Med teorin och frågeställningarna som utgångspunkt har det konstruerats en rad frågor.⁷⁴ Frågornas turordning har inte följts under alla intervjuer. För att göra intervjun så levande som möjligt har istället frågorna ställts utifrån hur själva intervjun utvecklats. På så sätt har den intervjuades tankegångar kunnat följas utan att denne har känt sig alltför styrd.⁷⁵ Det ska även tilläggas att kompletterande frågor har lagts till under resans gång. Intervjuguiden har i och med detta levt lite sitt eget liv men hela tiden med de fyra frågeställningarna som ledstjärna. I den första kontakten som togs med intervjupersonerna informerades de om att intervjun max skulle kunna ta 60 min. Tidsramen kan motiveras med att det under intervjun skulle finnas gott om tid för att avhandla de olika frågorna. Likaså skulle det vid behov finnas utrymme till följdfrågor vilket i sin tur kunde öppna upp för ett större djup på svaren.⁷⁶

3.6 Intervjueffekter

För att öka studiens trovärdighet ytterligare är det viktigt att du som läsare får en inblick i hur jag har gjort och tänkt när själva intervjuerna genomfördes. Nedan följer denna redogörelse.

Till att börja med kan platsen där intervjun utförs komma att påverka resultatet. Samtliga intervjuer utom en genomfördes på intervjupersonernas arbete eller i en sådan relaterad miljö. I denna miljö förekom det inte några direkta störningsmoment. En av intervjuerna utfördes dock på ett café och även om jag tycker att det gick bra är det ingenting som jag rekommenderar då ljudnivån tenderar att avleda uppmärksamheten under själva intervjun. Det kan inte uteslutas att detta påverkade intervjusvaren och här finns det anledning till att vara självkritisk.

⁷⁴ Se bilaga 1

⁷⁵ Trost Jan (2005) s. 50

⁷⁶ Kylén, Jan-Axel (2004) Att få svar, Stockholm: Bonnier utbildning, (2004) s. 18,19

De hjälpmedel som användes under intervjuerna var en diktafon och anteckningar. Anledningen till att intervjuerna valdes att spelas in var att verkligen få med allt som sagts och för att jag sedan skulle ha möjligheten att transkribera samtalen och plocka ut passande citat. Jag upplevde inte att de som intervjuades tyckte att diktafonen var ett störande moment under intervjuerna, vilket annars kan vara en kritik som framförs mot att använda sig av ett sådant tekniskt hjälpmedel.⁷⁷ Det transkriberade materialet kommer nedan att sammanfattas och redovisas under rubriken resultat.

3.7 Etiska överväganden

Då det kommer till etiska forskningsprinciper har jag tagit hänsyn till vetenskapsrådets forskningsprinciper. I enlighet med *informationskravet* har intervjupersonerna i min kontakt med dem fått en allmän förfrågan om att delta i studien, det har således ställt upp frivilligt. De informerades även om vad studien skulle handla om. Enligt *samtyckeskravet* bad jag om tillstånd till att få spela in intervjuerna, vilket alla ställde upp på. Vidare frågade jag i enlighet med *konfidentialitetskravet* intervjupersonerna om det var okej att använda deras namn i studien även detta gav alla sitt medgivande till.

3.8 Avgränsningar

Studiens utgångspunkt är den lokala nivån i form av Göteborg och de EU-projekt som finns inom denna. Den lokala nivån verkar såklart inte i ett vakuum så för att ge en kompletterande övergripande bild har det också varit nödvändigt att undersöka regionens roll. Särskilt fokus ligger på den lokala nivån då Göteborg stad har en viktig roll i båda projekten. Studien kommer inte närmare att gå in på den statliga nivån och EU-nivån, även om den kort kommer att beskrivas. Den modell som kommer målas upp i analyskapitlet fokuserar på just den kommunala och regionala nivån, även om de andra nivåerna finns där. Dessa nivåer är någonting som den lokala nivån måste förhålla sig till och det är just detta som har varit utgångspunkten. En annan avgränsning är att fokus hela tiden har varit de två projekten. Det är människor inom dessa som har lett mig vidare till andra som i sin tur har kunnat komplettera bilden av hur det fungerar mellan de olika nivåerna. Fokus blir här hur aktörer på den lokala och regionala nivån uppfattar det sammanhang de verkar inom.

Det faller heller inte inom studiens ramar att utvärdera själva projekten. Det är därför som de är kort beskrivna och studien går inte in på detaljerade beskrivningar om deras mål och syften.

⁷⁷ Kylén (2004) s. 40

4. Resultat

Efter att ha gått igenom studiens tillvägagångssätt har det nu blivit dags för att redovisa det insamlade intervjumaterialet och sätta in det i sitt sammanhang. Först kommer de båda projekten att gås igenom lite mer ingående för att ge läsaren en bättre idé om vad de handlar om. Sedan följer de fyra frågeställningarna med relevant material.

4.1. PRINCIP och REBUS projekten

PRINCIP-projektet ska kartlägga vad regionernas vinst blir av att arbeta med energieffektiviseringar i form av minskad energi förbrukning. PRINCIP är en förkortning på Proactive and Integrated Climate change In resource Planning. Projektet ska utifrån konkreta åtgärder ge förslag på en vision för energieffektiviseringen, projektet ska även komma med idéer om hur klimat och energiplaner för kommuner och regioner kan se ut. Detta arbete innefattar att se på specifika barriärer och konkreta lösningsförslag inom utvalda sektorer. Det är tänkt att projektet under projekttiden ska samla in goda erfarenheter från kommuner och regioner i Kattegat/Skagerrak-området. Detta material ska sedan sammanställas till en inspiration och aktivitetskatalog som ska fungera som en vägledare när kommunerna ska ta klimatsmarta beslut kring sin energiförsörjning.

De partners som ingår i projektet är svenska, danska och norska. Aalborg kommun är Lead Partner i projektet medan Göteborg via miljöförvaltningen har en koordinerande funktion. För en detaljerad översikt över de olika aktörerna i projekten se bilaga 2. Projektledaren på miljöförvaltningen heter Christina Ramberg.

REBUS-projektet syftar precis som PRINCIP-projektet till att binda samman regionen men här ligger fokus på skolmiljö istället för energi. Projektet ska utarbeta gränsöverskridande metoder/riktlinjer kring hur barn, ungdomar, pedagogisk personal, arkitekter och andra branschorganisationer tillsammans kan förbättra skolmiljön. Läroplanerna ska stödjas genom att projektet ska utveckla nya arbetssätt och metoder. Vidare ska forskning och empiri från alla de tre länderna samlas in för att ta fram nya, systematiska sätt att jobba för en förbättrad skolmiljö. Dessa metoder ska testas och utvärderas på 12 förskolor och skolor, utsprida i Kattegat/Skagerrak-regionen. Tanken är också att det ska spridas vidare till andra skolor och förskolor i programområdet.

I projektet ingår partners från Sverige, Norge och Danmark. Göteborg stad genom Lokalförsörjningsförvaltningen är Lead Partner och projektledaren heter Eva Cassel.⁷⁸

⁷⁸<http://www.interregoks.eu/se/Menu/Kattegat%20FSkagerrak/Godk%C3%A4nda+projekt/Projektlista/REBUS+-+Resan+till+en+b%C3%A4ttre+skolmilj%C3%B6> hämtad 2010-11-24

4.2 Fråga 1. Präglas beslutsfattandet på olika territoriella nivåer av ett högt deltagande av icke offentliga aktörer?

4.2.1 Icke offentliga aktörer i projekten och deras roll i beslutsfattandet

I projekten ingår olika aktörer och givet att den lokala nivån räknas som en territoriell nivå finns det ett om än inte högt så i alla fall ett deltagande av icke offentliga aktörer. Kommunen arbetar inte ensam och till att börja med PRINCIP-projektet så ingår det där totalt sex stycken olika partners.⁷⁹ Projektledaren, Christina Ramberg vid miljöförvaltningen nämner att det också ingår andra aktörer som inte är medfinansiärer däribland Göteborg Energi.

Eftersom projektet fortfarande hösten 2010 är i sin linda har antalet aktörer ännu inte spikats fast men Ramberg nämner att Västra Götalandsregionen (VG) eventuellt kommer att vara med i ett senare skede. Ramberg säger också att det inte förekommer några renodlade privata aktörer som medfinansiärer i projektet eftersom de inte är bidragsberättigade enligt Interreg IVA programmet. Detta är också något som bekräftas av Niels Boye chef på Interreg IVA sekretariatet i Kungsbacka, vinstdrivande företag får i enlighet med programmet inte vara med.

Annette Olofsson på VG betonar att EU i det här sammanhanget inte är med och finansierar projekt som ligger utöver den normala verksamheten. Olofsson trycker också på att EU inte går in och betalar för privata företag men de kan vara med och satsa pengar i ett projekt, detta sker dock helt öppet och det ska ses som en upphandling. Du får alltså inte välja vilka du vill, du måste öppna upp för alla och ge dem möjligheten att vara med och delta i ett projekt, konkurrensen får absolut inte snedvridas poängterar Olofsson.

Detta är något som gäller just det kommunala bolaget Göteborg Energi som i samband med PRINCIP-projektet tolkades ligga för nära marknaden och fick inte vara med i projektet som en medfinansiär, istället är de med som icke medfinansiärer. Dock menar Ramberg på att man trots detta ändå vill arbeta med privata aktörer.

”Men det kommer säkert att bli samtal med privata aktörer även om de inte ingår i projekten.”

- Christina Ramberg

Lisa Bolin på Svenska Miljöinstitutet (IVL) menar på att det tillsammans handlar om att skapa någonting som är bättre än det som kunde ha åstadkommit av varje partner/aktör

⁷⁹ Se bilaga 2

enskilt. Hon säger också att det är en väl sammansatt grupp av aktörer och att olikheterna bara är en fördel.

”Man kan verkligen ge varandra olika vinklar på det, för vi tänker väldigt olika. Bara IVL och Göteborgs stad tänker väldigt olika.” Hon utvecklar detta med: ” Om man till exempel frågar oss vad vi förväntar oss så förväntar vi oss en sak, vi förväntar oss ett projekt som leder någonstans och liksom blir ett lyckat projekt. Men för Göteborgs stad blir det mycket mer konkret, självklart vill ju jag också att de ska uppnå stadens mål men för dem blir det ännu mer konkret att de måste uppnå sina klimatmål och så. ”

- Lisa Bolin (IVL)

IVL's funktion i PRINCIP projektet är enligt Bolin att när det kommer till den svenska sidan, stå för expertisen inom de områden de arbetar med.

Lars Holmquist på Göteborg Energi säger att deras roll inte är så framträdande eftersom de inte är med som medfinansierare. Han påtalar dock att de tillhandahåller en del data som sedan IVL jobbar med. På så sätt får de i alla fall en indirekt påverkan på resultatet menar Holmquist.

När det kommer till REBUS-projektet ingår det också här en del icke offentliga aktörer, emellertid inga privata aktörer. Projektledare för REBUS-projektet, Eva Cassel betonar att det inom ett EU-projekt av det här slaget inte ska ges några fördelar till privata aktörer men hon säger också att det kommer att förekomma kontakter med dessa vid senare skede i projektet. Cassel säger att när detta blir aktuellt följer man det upphandlingsförfarandet som utgår från kommunens ramavtal kring just upphandlingar.

Enligt Katarina Olsson på det kommunala försäkringsföretaget Göta Lejon har de varit engagerade i REBUS-projekten sen det startade och de var också med innan, inom det som gick under namnet ”En skola att tycka om”. Olsson poängterar att det blev en naturlig fortsättning att gå över och arbeta med REBUS efter det. Göta Lejons roll i REBUS-projektet går ut på att hjälpa till med hur man tänker förebyggande och får rätt säkerhetstänk kring byggnader. De hjälper till med rutiner och hur man organiserar saker kring detta.

Joan Prytz som representerar måleribranschen säger att hans uppdrag i projektet är att försöka att föra ut vad som kommer fram i projektet till branschen då han känner till de olika kommunikationsvägarna. Han ska helt enkelt visa upp vad som försiggår, detta sker bland annat genom att han presenterar projektet för branschen på olika mässor och seminarier.

Vad som också måste klargöras är att de som jag har intervjuat och som arbetar med projekten alla har betonat att det brukar råda ett konsensus när det kommer till hur beslut tas inom projekten. Visst kan det finnas olikheter med det är ingen som har tryckt på att det skulle vara ett stort problem.

4.2.2 Projektens mervärde

Christina Ramberg menar att själva idén med projektet är att det ska uppkomma ett mervärde. Hon menar dock på att alla EU-projekt inte ger ett mervärde även om det var tänkt så.

Enligt Ramberg är det särskilt utbytet med danskarna som kan leda till att man får nya kunskaper.

”Mindre mervärde kan man säkert få ut genom bara erfarenheter av utbytet. Och sen får vi se om projektet som sådant ger ett ordentligt mervärde i sig.”

Christina Ramberg

Joan Prytz är inne på samma linje.

”Det är ju väldigt intressant att se hur Danmark och Norge jobbar. Jag känner ju till hur det fungerar här i Göteborg för jag har ju varit med länge. Men Danmark och Norge öppnar nog nya infallsvinklar för mig.”

Joan Prytz

Även Eva Cassel pratar om vikten av det internationella utbytet:

”Ja det är ju väldigt intressant att man får det här utbytet, att man känner att nu vet vi mera. Var och en tänker på sitt sätt, man blir hemmablind och tänker att nu kör vi på det här sättet, men så gör de annorlunda i Norge och Danmark och det är det som är så spännande!”

Eva Cassel

Hon fortsätter med att säga att det som är så spännande med REBUS är att det är olika delar som tillsammans kan bli bra. Ett mervärde är att man ser de olika bitarna växa tillsammans. Var och en jobbar för sig och tillsammans får vi då en starkare kraft menar Cassel på.

Katrina Folland, Planeringsledare på enheten för stadsutveckling och samhällsanalys vid Stadskansliet, säger att det främsta mervärdet som hon ser det är de internationella kontakterna. Detta gör enligt henne att omvärldsbevakningen inom kommunen stärks vilket gör att man sen kan fatta bra beslut. För är det så att man är med i ett projekt så blir det ju så att man får en omvärldsbevakning vare sig man vill det eller inte. Folland trycker också på att EU-projekten kan leda till att kontakter knyts som sen gör att du kommer med i andra grupperingar.

”I EU är det ju mycket så att man kan vara med i olika workinggroups och så träffar man den och den EU-tjänstemannen, på så sätt blir man ett namn.”

Katrina Folland

En annan sak som flera av intervjupersonerna trycker på är att projekten verkar till att de olika lokala aktörerna kommer närmare varandra och att nya kontakter knyts, kontakter som annars inte hade uppstått. Annette Olofsson säger också att det förutom de mer uttalade mervärdena så tillkommer det också att aktörer inom kommunen som projektet pågår kan komma närmare varandra.

”För det är ju jättebra för det är ju säkert så att många avdelningar inom en kommun kanske knappt inte vet vad den andra gör. Den uppfattningen har i alla fall jag fått.”

Annette Olofsson

Niels Boye understryker också detta.

”Ibland kan man ju hitta information närmare än vad man tror, istället för att åka iväg långt bort så att säga, det globala blir det lokala.”

Niels Boye

4.3 Fråga 2. Blir identifieringen av diskreta eller inkapslade territoriella nivåer av beslutsfattande allt svårare i samband med de komplexa och överlappande nätverken som finns idag?

Det blir svårare att se de olika nivåerna och var besluten tas inom nivåerna på grund av de komplexa och överlappande nätverken som finns idag, det blir helt enkelt svårare att se vem som bestämmer.

4.3.1 Klar uppdelning inom projekten...

När det kommer till hur de båda projekten är uppbyggda och hur samarbetet fungerar mellan de olika aktörerna har det inte framkommit att det skulle vara oklart bara för att det handlar om ett EU-projekt av det här gränsöverskridande slaget. Christina Ramberg menar att från Göteborgs håll är de nöjda med hur det ser ut. Inom projektet råder det inte heller någon osäkerhet kring var besluten tas, i alla fall inte som i de här fallen, i projektens inledningsskede. Samtidigt säger hon också att PRINCIP-projektet inte innehåller ett stort antal aktörer vilket annars möjligen skulle ha gjort att det blivit svårare att överblicka. Hon trycker också på att det handlar om ett nordiskt projekt som har en nordisk profil, vilket underlättar samarbetet. Om det till exempel hade varit frågan om ett projekt inom Interreg IV C skulle det kunnat innefatta aktörer från ett större antal länder.⁸⁰ Då hade det blivit mer komplicerat, skillnaderna är då större avslutar Ramberg sitt resonemang.

⁸⁰ Inom detta program kan det ingå partners från hela Unionen och inte bara från angränsande regioner.

När det kommer till REBUS-projektet tycker inte heller Eva Cassel att det än så länge har varit några problem med att få en klar översikt över projektets struktur. I och med att det är flera olika aktörer med är det viktigt att ha en klar struktur enligt Cassel. Eva Cassel menar även på att det än så länge inte har förekommit några samarbetsproblem mellan de olika aktörerna. Detta förklarar hon med att de nordiska länderna är rätt så lika vilket har gjort att samarbetet flyter på så bra som det gör. Cassel säger också att styrkeförhållandet mellan de olika aktörerna är jämt fördelat.

Trots det gränsöverskridande samarbetet är det alltså inte svårt att få en övergripande bild över hur samarbetet ser ut, vilka som är med och var besluten tas inom projekten. Detta skulle dock inte vara fallet om inte projekten hade en välfungerande organisation och uppdelning. Niels Boye säger att det inom varje projekt måste finnas en så kallad leadpartner till exempel på den svenska sidan som i REBUS-projektet eller på den danska sidan som i PRINCIP-projektet.

Det är leadpartnern som har initierat projektet och som sedan kontaktar andra partners med en förfrågan om de vill vara med i projektet. Boye säger också att det finns en projektägare på den norska sidan och så är det också en koordinerande partner på antingen den danska eller svenska sidan. Niels Boye trycker på att det hela tiden är så att i de enskilda projekten har sekretariatet kontakt och en dialog med de olika projektledarna. De talar i sin tur med de sina om hur saker och ting ska skötas i det enskilda landet. Alla har med andra ord inte kontakt med alla. De som ingår i projektet ska inte ha koll på vad alla gör och det är inte heller det som är tanken enligt Boye. Organisationen är på detta sätt klart uppdelat, annars hade det kunnat bli väldigt svårt att koordinera och sköta det hela avslutar Boye sitt resonemang.

4.3.2 ...Och noggranna förberedelser krävs

Projektansökan blir inte godkänd om du inte kan visa på ett tydligt sätt att du har den rätta spridningen i projektet. Hela tiden måste du vässa dina argument och målen enligt Eva Cassel. Hon poängterar vikten av att vara väl förbered, som ett exempel tar hon upp deras kommunikationsplan som måste vara klar inom första halvåret. I den har de satt upp olika mål för hur spridningen av projektet ska fungera på ett så bra sätt som möjligt och i slutändan leda till att KASK-regionen binds samman mer. Detta gör att allting måste vara noga genomtänkt, allt måste ligga på bordet för att du sedan ska gå vidare menar Cassel.

4.3.3 Ingen konflikt mellan kommun och region

Om vi nu går utanför de enskilda projekten och tittar på hur det ser ut mellan kommunen och regionen menar Anette Olofsson att det inte heller där är några svårigheter att se vem det är som bestämmer. Det föreligger inte några större konflikter när det kommer till KASK programmet. Hon säger att det kan vara någon i regionen i en kommun, till exempel i Göteborg som kan få en bra projekttid. Regionens roll blir då att stödja själva projektet med dels stöd i själva ansökningsförfarandet och att man kanske hjälper till med lite pengar till finansieringen. Olofsson menar att Regionen kanske tycker att det är ett viktigt projekt för hela regionen och att resultatet kan gagna alla kommuner inom regionen. Kommunerna ska inte ses som avskilda enheter i regionen utan att de tillsammans bildar en större enhet.

”Åh jag menar alla resultat och så måste ju vara öppna och tillgängliga för alla. För det är inte så att en kommun får sitta med något småhemligt uppdrag och har en jättebra idé och delar inte med sig. Nej då får man inte några pengar, det måste vara öppet och tillgängligt för alla.”

Annette Olofsson

Sverker Berglund funderar också över att de som jobbar med projekten kanske inte har helt klart för sig kring de övergripande strukturerna. Men han menar på att detta dock inte heller är nödvändigt.

4.3.4 Projekten lever vidare som nätverk

Angående projektens spridning säger Niels Boye att det i en första omgång gäller att den kunskap som skapas inom projektet i första hand ska spridas inom regionen och i andra hand gäller att sprida det utanför regionen, mer än så behövs det inte. Sen ska man enligt Niels också ha klart för sig att det blir naturligt att olika städer på till exempel konferenser ser vad den andre gör. Till exempel att Stockholm ser hur Göteborg gör och det uppstår ett ömsesidigt lärande. Jasmine Heinrup tillägger att sekretariatet i första hand säger att det är väldigt stora krav på spridning och att det som utvecklas inom projekten ska komma alla till godo. Hon tillägger att det i första hand handlar om själva programområdet och i Skandinavien. Men det är ju en fördel om de som lämnar in en projektansökan har en tanke om en vidare spridning tillägger hon. Hon utvecklar sitt resonemang med att säga att det blir en styrka i projektet när det utvärderas om det har möjlighet till en stor spridning. Om till exempel de aktörer som är engagerade i projektet i fråga också finns i många nätverk är det en styrka för projektet och det finns en enorm chans till spridning säger Hienerup.

Enligt både Niels och Jasmine är just nätverksaspekten viktig om projektet kommer att fortsätta efter projekttidens slut, eller snarare om samarbetet fortsätter. Niels resonerar utifrån sin tidigare erfarenhet att projekten brukar fortgå men i mindre formella former. Han säger detta utifrån tidigare erfarenheter då just KASK programmet inte varit igång så länge. Att nätverken som skapas under projektens gång består även om det är svårare att ta på är något som Niels framhåller som en högst trolig konsekvens av projekten även om det inte gäller alla projekt.

4.3.5 Projekten som del i existerande nätverk

Av de två undersökta projekten går det när det gäller PRINCIP-projektet också se det som en liten del i ett större nätverk. PRINCIP-projektet passar enligt Christina Ramberg bra in på något som går under namnet Borgmästaravtalet. Det är ett avtal som i dagsläget har skrivits på av över 2000 städer och de som skriver på förbinder sig att nå längre än de uppsatta 20-20-20 målen som är satta av Kommissionen.⁸¹ Avtalet är en utmaning från just Kommissionen till EU:s städer att nå längre än de satta målen.

Katrina Folland som är planeringsledare på Stadskansliet säger att de idéer som kommer fram genom PRINCIP-projektet senare kan spridas via Borgmästaravtalet.⁸² Eftersom staden är med i detta nätverk kan man föra ut information inom dess ramar.

”Vi är en borgmästarstad och vi håller på med det här och det här... Vi håller på med det här projektet... Sen kan de andra städerna göra likadant.”

Katrina Folland

Folland säger vidare att eftersom Borgmästaravtalet har svällt och idag omfattar mer än 2000 städer har det inte riktigt blivit som man hade tänkt sig. Det blev aldrig någon elitgrupp av städer som det från början var tänkt och Folland säger att det i och med detta har blivit lite urvattnat. Därför diskuterar man nu hösten 2010 i fall det ska väljas ut ett antal städer som ska bli så kallade ”smart cities”, helt enkelt de bästa städerna inom Borgmästaravtalet. Folland säger här att hon tror att arbetet med PRINCIP-projekten i längden kan leda till att Göteborg kommer att bli utvalt för att just bli en ”smart city”. Även Lars Holmquist säger att han har svårt att tro att hur man väljer ut ”smart cities” inte skulle ha någonting att göra med hur

⁸¹ Detta är EU:s övergripande klimatmål som går ut på att hindra den globala uppvärmningen från att öka med mer än två grader jämfört med tiden innan industrialiseringen startade. Det handlar om fyra mål som ska vara uppfyllda fram till 2020. Bland annat handlar det om att sänka växthusgasutsläppen med minst 20 procent, jämfört med 1990 års nivåer. Läs mer på: <http://www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Miljo/Klimat/> (2011-01-01)

⁸² Folland håller i den grupp som koordinerar borgmästaravtalet och den gruppen har gått in som referensgrupp för PRINCIP-projektet.

staden arbetar med Borgmästaravtalet och indirekt PRINCIP-projektet. Han menar till slut att detta skulle kunna innebära att mer resurser tilldelas Göteborg.

4.3.6 Byråkrati

När det kommer till byråkratin vad det gäller dessa EU-projekt så är Christina Ramberg inne på att man måste vara medveten om vad det hela handlar om. Hon nämner till exempel ersättningen när det gäller den ekonomiska hanteringen, den är enligt henne inte proportionerlig till de antal timmar som läggs ner.

”Du har inga åsikter förrän du riktigt har kommit in i det” ”Men herregud så här kan det inte vara det borde vara mera” ”Glöm aldrig hur mycket administrativt arbete som kommer att krävas.”

Christina Ramberg

Angående byråkratin avslutar hon med att säga att det borde bli mer rättvisande och att det är något som man borde ta upp med den nationella nivån.

Även Eva Cassel nämner byråkratin och menar på att det svåra med att skriva en ansökan är att skriva allting innan man har gjort det. Det är på förhand svårt att veta hur många gånger man ska träffas och så vidare. Vidare menar hon också på att varje ord i ansökan måste vägas på guldvåg, det är viktigt att den håller sig inom de uppsatta ramarna för antalet ord.

”Vi kan inte skriva barn och unga vi får bara skriva barn.”

Eva Cassel

Anette Olofsson säger också att det är många som tycker att det är hög tröskel att ta sig över när det kommer till byråkratin. Hon menar dock på att när de väl har satt sig in i det och lärt sig regelverket tycker de inte längre att det är så krångligt. Hon sticker dock inte under stol med att det är mycket att sätta sig in i. Olofsson avslutar sitt resonemang med att säga att det ändå måste vara på det viset, om du som projektägare söker att antal miljoner måste du ju också prestera lite grann för att få pengarna.

Även Kerstin Billmark är inne på samma linje då hon menar på att byråkratin måste vara där, det är viktigt att pengarna faktiskt går till vad det är tänkt.

4.4 Fråga 3. Är i ett föränderligt sammanhang, statens/kommunens/regionens roll under förändring genom att de utvecklar nya strategier för samordning, styrning och nätverkande för att skydda och i vissa fall för att öka regional och lokal självständighet?

83

4.4.1 Tillväxtverkets roll

När det kommer till Tillväxtverkets roll i projekten säger Christina Ramberg att det är det statliga verk som fördelar pengarna till projekten. Hon säger också att hon som projektledare inte ser dem i själva ansökningsförfarandet eftersom man lämnar in sin ansökan till sekretariatet i Kungsbacka (se mer nedan). Hon säger också att Tillväxtverket har en viktig roll att spela när det kommer till projekten eftersom de är den granskande myndigheten när det kommer till hur pengarna används. En gång i halvåret ska projekten skicka in sin ekonomiska redovisning till Tillväxtverket. Och det är enligt Ramberg mycket viktigt att allting redovisar på ett så noggrant sätt som möjligt. Allt ska granskas av revisorer och om inte allt stämmer får man se till att skicka in kompletterande handlingar.

”Det är väldigt mycket papper som ska redovisas”

Christina Ramberg

För att bättre förstå Tillväxtverkets roll måste man också ha klart för sig vilken roll sekretariatet i Kungsbacka har. Enligt Annette Olofsson så är det sekretariatet som är genomförare av programmen, det är alltså de som ska se till att programmen genomförs. Tillväxtverket är den förvaltande myndigheten som är överordnad, de sitter på kontrollen och det är de som i slutändan betalar ut pengarna, säger Olofsson. Annette Olofsson tycker inte att Tillväxtverket som förvaltande myndighet är inne och petar för mycket i projekten. Hon har den uppfattningen att de litar på sina handläggare som sitter på sekretariatet i Kungsbacka fullt ut.

När det kommer till sekretariatet i Kungsbacka säger Niels Boye att de på sekretariatet känner sig som medlemmar i en enda stor familj. Han fortsätter med att säga att beredningsprocessen sker på sekretariatet i Kungsbacka. Det är där de får in ansökningarna från olika projektledare runt om i KASK regionen. De på sekretariatet sitter som projektrådgivare eller projektutvecklare och hjälper till att utveckla projekten i förhållande till kriterier som finns. Boye poängterar att det till en början rör sig om utkast och att sekretariatet sedan kommer med en återkoppling. När de har kontrollerat att projektansökan uppfyller

⁸³ Ett föränderligt sammanhang är i detta avseende att EU har tillkommit.

kriterierna för KASK-programmet och ansökan är stärkt har de en dialog med Tillväxtverket. Boye menar på att än så länge har Tillväxtverket inte sagt nej till några projekt som de har prioriterat. Niels säger att det i slutändan råder ett konsensus mellan Tillväxtverket och sekretariatet om att projektansökan är godkänd. Detta underlag för beslut skickas sedan till slut vidare till den aktuella styrkommitté som är den som tar det slutgiltiga beslutet.⁸⁴ Boye menar på att de kan anses vara Tillväxtverkets förlängda arm och i ett större sammanhang kan Tillväxtverket ses som Kommissionens förlängda arm enligt Boye.

Jasmine Hienerup menar att kriterierna är någonting som är satta inom programmet, det är alltså någonting som de på sekretariatet måste förhålla sig till. Hon poängterar också att det är Tillväxtverket som har godkänt kriterierna från första början till vad de ska förhålla sig till i beredningsprocessen. I det större perspektivet har Tillväxtverket en kommunikation med kommissionen om utvärderingen av programmet.

4.4.2 Statens inblandning i projekten

Om vi fortsätter ner på projekts nivå igen så är inte staten förutom Tillväxtverket direkt inblandad och Christina Ramberg poängterar att det handlar om lokala projekt vilket förklarar frånvaron. Projekten har dock kontakt med en del statliga myndigheter så som Energimyndigheten och Boverket. Christina Ramberg menar dock på att om dessa skulle engagera sig mer måste det vara frågan om ett principavgörande projekt av större karaktär. Eva Cassel säger också att det inom REBUS-projektet inte direkt finns några statliga aktörer. Dock sitter det forskare med från statens lantbruksuniversitet SLU som också är med som medfinansiärer i projektet.

Ramberg säger också att det i inledningsskedet av projektet är svårt att klargöra hur mycket makt kommunen har i jämförelse med staten. Hon vill inte säga att det handlar om en maktkamp utan snarare att man tillsammans jobbar för att få bort de hinder som kan dyka upp på vägen. Via projektet blir det att man aktivt jobbar med att hitta olika typer av hinder.

”Nu ska vi inte säga att staten kan vara ett hinder eller så utan det är snarare så att vi tillsammans försöker hitta olika typer av hinder, det kan vara lagstiftning, det kan vara ekonomiska hinder, det kan vara politiska hinder, på regional och lokal nivå.”

Christina Ramberg

Hon menar att det genom ett projekt som PRINCIP går det att upptäcka hinder som finns på den lokala nivån där det ibland kan vara oklart hur lagstiftningen ska tillämpas. Hon säger att

⁸⁴ Styrkommittén för det enskilda programmet fattar beslut om vilka projekt som skall godkännas.

det kanske inte är nödvändigt att ändra i lagstiftningen utan det kanske räcker med ett förtydligande. Detta är något hon hoppas PRINCIP-projektet kan hjälpa till med.

”Man ska inte kalla det makt men man kan kalla det för möjlighet till påverkan”

Christina Ramberg

Ramberg säger vidare att det är Göteborg de jobbar för och att målet är att saker och ting ska fungera bättre än vad det redan gör. Hon menar att kommunen kan sticka ut hakan och göra så att det händer saker. Om kommunen utifrån PRINCIP-projektet skulle vilja gå vidare med något område som rör projektet men där den nationella lagstiftningen säger stop och hänvisar till att det ligger på någon annans ansvar, kan enligt Ramberg, kommunen här visa på de hinder som finns genom att ta initiativet och driva på frågan. Enligt Ramberg behöver kommunen inte gå via de nationella myndigheterna utan visar genom att beskriva ett EU-projekt att det finns problem med den nationella lagstiftningen.

Christina Ramberg säger att det till syvende och sist handlar om att det är på den lokala nivån det ska göras. Det är alltså viktigt att man kan få igång en dialog mellan de olika nivåerna, till exempel med staten. Det är viktigt, enligt Ramberg att man kan se EU som något som inte bara går via nationalstaten, utan att andra nivåer också blir mer och mer motiverade till för att hitta lösningar. Hon menar att den lokala nivån har blivit viktigare i och med EU-medlemskapet. Som exempel tar hon upp det ovan nämnda Borgmästaravtalet, som är något man skulle kunna tänka sig ger den lokala nivån mer makt. Här går Kommissionen förbi de enskilda medlemsländerna och pratar direkt med den lokala nivån. Man ska dock vara medveten om att detta backas upp av den nationella nivån avslutar Ramberg sitt resonemang.

Niels Boye påpekar att projekten inte hade kommit till stånd utan att Kommissionen hade skapat Interreg som är dess eget initiativ och medlemsstaterna är enligt honom inte speciellt intresserade av de interregionala programmen. Detta beror enligt Boye på att det är kommunerna och regionerna som får de finansiella medlen som delas ut av strukturfonderna.

”De blir i viss mening likställda med Stockholm i just detta avseende.”

Niels Boye

Han utvecklar sitt resonemang genom att påtala att det här går nerifrån och upp, alltså att det är på den kommunala nivån det beslutas om att ett projekt ska dras igång, det är ingenting som någon annan beslutar om.

4.4.3 Projekten är välförankrade i kommunen

Flera av intervjupersonerna trycker på det faktum att projekten är väl förankrade inom kommunen. Eva Cassel projektledare för REBUS-projekten menar på att de på lokalförsörjningsförvaltningen har jobbat med barns inflytande på sin egen skolmiljö förut i ett liknande projekt som gick under namnet, ”En skola att tycka om”, dock handlade det inte om ett EU-projekt den gången. (Kulturförvaltningen jobbade också med liknande frågor men då utifrån arkitektur.) Därför menar Cassel på att det inte är helt nya frågor för henne men att det handlar om ett EU-projekt som är nytt. Joan Prytz som i REBUS-projektet representerar måleribranschen menar också på att hans arbete är en naturlig fortsättning på ett projekt som han tidigare varit involverad i tillsammans med Lokalförsörjningsförvaltningen.

Eva Cassel menar vidare också att det är viktigt att projektet är förankrat uppåt.

”Man måste ju alltså ha det förankrat uppåt, nämnden har fått fortlöpande information.”

Eva Cassel

Hon betonar att nämnden innan REBUS-projektet sjösattes hade tagit beslut om att de skulle ha det här arbetssättet genom En skola att tycka om och Cassel menar på att det är något som har pågått under en lång tid tillbaka. Detta gör att det inte blir en så stor sak när de nu går över till ett EU-projekt, det har snarare varit applåder istället enligt Eva Cassel.

På ett mer övergripande plan pekar Katrina Folland på att projekten som staden engagerar sig stämmer överens med den internationella policyn som staden har.

”Staden har ju en internationell policy och i den står det ju att staden inte ska gå med i några projekt som inte är sådant som vi ändå inte skulle ha gjort!”

Katrina Folland

Hon menar på att PRINCIP-projektet ligger helt i linje med de beslut som har tagits inom kommunen, där det handlar om att gå längre än EU:s mål. De kom helt enkelt fram till att det kunde göra det säger Folland.

4.4.4 Projekten - en liten del av Västra Götalandsregionens tillväxtprogram

Sverker Berglund på Västra Götalandsregionen menar på att när det kommer till Interreg programmen så har regionen enligt honom valt att prioritera de enskilda delarna inom dess regionala tillväxtprogram som bäst kopplas ihop med de övergripande målen inom Interreg programmen. Det var de som var utgångspunkten när programmen skrevs. Bland annat handlar det om miljö, transporter och gränsöverskridande aktiviteter. Berglund menar på att

man kan se de olika EU-programmen så som till exempel Interreg IVA som ekonomiska medel eller verktyg som man använder sig av för att förverkliga tillväxtprogrammet. Berglund poängterar också att ett projekt som till exempel PRINCIP ska sättas i sitt rätta sammanhang och att det inte ska ses som någonting som är ett isolerat projekt. Projektet ska verka för att regionens tillväxtprogramms mål ska nås, det måste i slutändan leda till rätt steg i utvecklingen slår Berglund fast.

Anette Olofsson på enheten för EU-program (VG) med ansvar för mål 3 där bland annat Interreg IVA Öresund-Kattegat-Skagerrak ingår säger att ett EU-projekt ska passas in hela vägen, från kommunen till de regionala utvecklingsprogrammen. Hon säger samtidigt att de här Interreg programmen är ganska brett skrivna så det är en hel del som passar in. Olofsson påpekar att det är mycket som kan leda till utveckling. Det är i detta sammanhang som både PRINCIP och REBUS projekten ska förstås.

Angående regionens roll för Boye ett resonemang kring att staten har fått ta ett steg tillbaka i och med tillkomsten av EU-nivån. Han säger också att man ska komma ihåg att detta långt överskuggas av att den regionala nivån samtidigt har fått en mer framträdande roll och makt i relation till den lokala nivån i det här sammanhanget. Boye säger att det är EU-förordningen som gäller för oss allesammans och den gäller för hela Sverige. Han menar på att först börjar regionen tolka sina regler gentemot detta, det stramas upp lite, sen skall också kommunen göra sin tolkning och det blir ännu lite stramare. Han poängterar vidare att det de facto inte är EU som skapar vad som händer i projekten, EU reglerar inte hur det går till på detaljnivå. Boye säger vidare att detta sker på den nationella, den regionala och den lokala nivån.

4.5 Fråga 4. Kan den demokratiska trovärdigheten ifrågasatts i en föränderlig värld?

4.5.1 Demokrati och tidspress

Christina Ramberg utgår från att de i miljöförvaltningen har politisk legitimitet, alltså stöd från nämnden men hon är ändå medveten om att det ibland kan vara svårigheter med att förankra ett beslut som att vara med i ett EU-projekt på ett tillfredställande sätt. När det kommer till PRINCIP-projektet säger Ramberg att de började jobba med förankringen hyfsat tidigt. Dock har erfarenhet från liknande projekt visat på att det kan vara problematiskt att få allting förankrat utifrån gällande praxis.

”Men oftast så ligger det plötsligt något i din inbox, från någon i Italien, Spanien eller England eller vad det nu kan vara, som säger att vi har ett projekt och att vi letar partners och det handlar om det här. Förslaget låter intressant men det är deadline om 14 dagar! Hur ska man hinna förankra det politiskt?”

Christina Ramberg

Hon utvecklar resonemanget med att det i många fall är svårt att följa regelverket. Om miljönämnden tycker att det är intressant ska det lyftas upp i nämnden och nämnden ska fatta beslut och när detta är gjort har de där 14 dagarna gått för länge sedan menar Ramberg på. Hon fortsätter med att peka på att det i många fall får bli att man informerar fortlöpande och så länge ingen i nämnden säger, stopp och belägg det här ska ni inte göra, finns det legitimitet för det man gör. Kontakterna med de som sitter i nämnden får en mer informell karaktär, det blir helt enkelt på det sättet avslutar Ramberg sitt resonemang.

När det kommer till PRINCIP-projektet så menar Ramberg att man har informerat nämnden under resans gång men man har också informerat i efterhand när handlingarna har skickats in vilket kan vara lite problematiskt. Ramberg poängterar dock att projektet fortfarande är i ett inledningsskede och att miljönämnden kommer få mer information fortlöpande ju längre tiden går. Hon trycker också på att om det skulle ha rört sig om ett större projekt med fler aktörer och mer pengar skulle det ha lyfts till en annan politisk nivå. Enligt Ramberg är det då viktigt att ha ett helt annat slags beslutsfattande som innefattar många fler. Dock vidhåller Ramberg att när det är lite mindre frågor får man göra så att det informeras i efterhand. Hon tillägger att när det kommer till PRINCIP-projektet så stämmer det väl överrens med det de fastslagna riktlinjer som miljöförvaltningen arbetat utefter och det stämmer in med kommunens mål och på så sätt uppnås politisk legitimitet.

Att tjänstemännen i miljöförvaltningen informerar politikerna i miljönämnden på ett bra sätt är något som nämndens ordförande Kia Andreasson inte riktigt håller med om. Andreasson menar att projektet pågår utan att hon som politiker riktigt vet vad det är som händer kring projektet. Enligt Andreasson har inte miljönämnden på ett tydligt sätt fått reda på vad PRINCIP-projektet verkligen innebär.⁸⁵

4.5.2 Kommunikationen mellan politiker och tjänstemän

Christina Ramberg tycker i stort att kommunikationen mellan tjänstemän och politiker fungerar på ett bra sätt i alla fall när det kommer till PRINCIP-projektet.

⁸⁵ Här måste det klargöras att Ramberg återkommit till mig under uppsatsskrivandet och sagt att nämnden ska informeras mer när projektet kommit längre. Något som skulle kunna antas räta ut Andreassons frågetecken kring projektet.

Samtidigt säger hon att det är viktigt att både tjänstemän och politiker sköter sina olika roller på ett professionellt sätt. Ramberg är också inne på att om projektet var viktigare skulle man kunna tänka sig att det fanns politiker med i styrgruppen för projektet.

Kia Andreasson menar att kommunikationen mellan tjänstemän och politiker haltar lite och att de i nämnden inte fått den information som gör att man vet vad det är som händer (se ovan). Andreasson uppfattar det som att det som pågår i staden avspeglar hur det ser ut inom EU i stort, hon tycker det är för många undergrupper från politiken. Något hon menar också får inverkan på den lokala nivån.

”Och då blir det lite grann här att det smittar av sig. Det är tjänstemännen som rattar så blir det ett system i systemet utan att man känner den här kopplingen till politiken och det tycker jag är ett jätteproblem.”

Kia Andreasson

Vidare säger hon också att saker och ting går för fort, tjänstemännen kan köra på utan att politikerna har full kontroll. Ansvarsfrågan kring om någonting skulle gå fel är också någonting hon uttrycker en oro för.

När det kommer till REBUS-projektet tycker Eva Cassel som ovan nämnt att det är välförankrat i kommunen. Detta är också något som lokalförsörjningsförvaltningens ordförande Kerstin Billmark stryker under när hon säger att REBUS knyter an till frågor som de har jobbat med under 10 år. Som tidigare nämnt bygger många av idéerna i projektet på tankarna från ”En skola att tycka om” som förvaltningen tidigare jobbat med.

”Det ena föder det andra kan man säga.”

Kerstin Billmark

Hon säger vidare att projektet är välförankrat i kommunen och att det passade bra in i den befintliga verksamheten och att politikerna i nämnden får den information de begär.

”Sen är det också upp till mig att jag måste fråga hur de ligger till, det ingår i mitt uppdrag.”

Kerstin Billmark

Billmark ser generellt EU-projekten som en möjlighet för kommunen att utvecklas på, hon menar att när vi nu är medlemmar i EU så får vi också se till att utnyttja möjligheterna som finns.

”Man måste se möjligheterna i de här projekten, det vore dumt av oss att säga nej (faktiskt).”

Kerstin Billmark

Billmark menar till sist att kommunen är väldigt noga med att de här projekten uppfyller kriterierna och att projekten såklart ska passa in i kommunens befintliga verksamhet.

”Det finns ju ingen anledning till att starta upp ett projekt som vi inte tror att vi inte har någon nytta utav, då är det inte gångbart och då går det heller inte igenom.”

Kerstin Billmark

4.5.3 Två system

Kia Andreasson är kritisk till den rådande byråkratin och hon anser att det är svårt att passa in det system som man kör i EU med det svenska systemet. Hon menar på att det är projekt hela tiden och att det är korta snuttar som sedan avslutas. Andreasson pekar på att det blir en splittring och ibland stämmer det inte överrens med kommunens egen tanke på hur vi vill organisera det som hon uttrycker sig. Hon säger också att staden känner pressen på att få in pengarna som hon menar på att det handlar om hela tiden.

”Åh då måste vi ju få in det (pengar) till staden och så hoppar vi också på det tåget.”

Kia Andreasson

Samtidigt som hon framför den här kritiken påpekar hon dock att om det går att söka pengar till ett projekt som kan föra en fråga framåt så är det klart att kommunen ska jobba på det. Hon avslutar dock sitt resonemang kring just detta med att påpeka att det är svårt att få till en helhet och en bra kontinuerlighet. De villkor som finns för projektet stämmer inte alltid in på verksamheten.

”Många gör det men många gör det inte, man riggar helt enkelt en organisation som är svår att understödja i framtiden.”

Kia Andreasson

Andreasson säger också angående att projekten ska passa in i den befintliga verksamheten att tanken också är att det ska tillföra något nytt. Hon säger att hon på de projekt hon har varit inkopplad på inte har sett några tydliga avtryck i staden. Andreasson kan emellertid också se positivt på själva PRINCIP-projektet. Hon menar att det förhoppningsvis kan driva på utvecklingen i en positiv riktning.

”Genom projekten kan det komma fram något förslag som gör att något av stadens mål infrias och det är ju positivt.”

Kia Andreasson

Hon ser det i slutändan som någon som visst kan föra utvecklingen framåt men risken finns att projekten bara ses som ett sätt att få in en påse pengar till kommunen.

”Men om det nu finns pengar ska vi ju vara med och utnyttja det. Om det nu är så spelet spelas så får vi ju vara med och spela spelet.”

Kia Andreasson

4.5.4 Information till medborgarna

Christina Ramberg menar på att det är viktigt att det finns tillgänglig information som stadens medborgare kan ta del av om de är intresserade. Hon trycker också på vikten av en bra kommunikation i fall det händer något i projektet som kan vara av värde för allmänheten. Ramberg menar dock att detta försvåras av att media fortfarande har en avvaktande inställning till EU och är relativt svårflörtade. Ramberg säger också att KASK som ett delprogram kanske inte har samma betydelse för den enskilde kommunmedborgaren som andra EU-program har. Hon nämner till exempel EU-projekt kopplade till ESF-fonden som hon säger kan ha en större inverkan på medborgarnas dagliga liv.

Kia Andreasson menar också att det är väldigt svårt att få ut information till medborgarna och hon ser inte hur de skulle kunna påverka själva projekten i sig. Hon ser dock inte detta som problematiskt då PRINCIP-projektet ligger i linje med det som miljönämnden har beslutat om. Det rör sig inte heller om något revolutionerande som gör att vi rör oss mot ett annat håll än den fastslagna planen, det är först då det hade blivit problematiskt slår Andreasson fast.

Kerstin Billmark för utifrån REBUS-projektet ett intressant resonemang angående medborgarna i kommunen och menar att om man tittar utifrån ett medborgarperspektiv så är det ju så här att om jag som medborgare får en bra skola så är jag nöjd.

Billmark resonerar kring att det är det uppdraget medborgarna ger politikerna. Hon menar vidare på att om politikerna inte ser de möjligheter som finns att tillsammans med andra söka medel och göra insatser tillsammans med andra för att förbättra skolan, då är det faktiskt politikerna som har gjort något fel. Enligt Billmark kan också medborgarna indirekt via projektet påverka dess innehåll i alla fall när det kommer till REBUS-projektet. Hon menar att de som finns ute på skolorna, elever, brukare och lärare under resans gång kan ha synpunkter på hur de vill ha det. Som boende i Göteborg kan man dock inte gå in och säga hur man vill ha det men Billmark resonerar kring att det kanske inte heller är nödvändigt.

Christina Ramberg menar också på att det är viktigt att den lokala nivån nu när Sverige är med i EU måste göra så gott den kan. De här programmen ska ses som instrument som kan föra medborgarna närmare EU. Ramberg slår fast att om det finns möjligheter att nyttja EU-medel för den egna verksamhetens egen utveckling bör man också göra det. Även om det är lite bökigt är det ändå värt det i slutändan menar hon på, det ger dig större möjligheter att jobba på en liten annorlunda arena. Hon säger att utifrån sin långa erfarenhet med tidigare projekt kan hon bara se fördelar med det:

”Detta ger i sig ett stort mervärde för både politiker och tjänstemän inom kommunen.”

Christina Ramberg

I samma andetag säger hon även att man måste vara beredd att jobba för det, att kunna greppa frågorna på rätt sätt och jobba för dem.

”Om du bara sätter dig ner och inte bryr dig då händer det ingenting och då kan det vara en nackdel!”

Christina Ramberg

Det gäller att som ett litet land ta chansen och faktiskt påverka, vi kan utbyta erfarenheter med andra länder och de kan också få upp ögonen för vad vi vill. Hon avslutar med att säga att statens roll absolut är annorlunda idag och att vi borde förändra strukturen som har rått sen Axel Oxenstiernas dagar.

5. Analys

Här kommer nu till sist resultatet att kopplas ihop med teorin från teorikapitlet. De olika frågeställningarna går igenom var för sig. Till sist kommer också en övergripande modell att redovisas.

5.1 Frågeställning 1

I överrensstämmelse med det som beskrivs som typ II av flernivåstyre samarbetar i och med projekten olika typer av aktörer både offentliga så som Göteborgsstad och icke offentliga aktörer för att lösa ett gemensamt problem. När det kommer till PRINCIP-projektet handlar det om att dra ner på den totala energiförbrukningen och när det kommer till REBUS om att förbättra den dagliga skolmiljön. Att det just inom Interreg programmet inte är tillåtet att ha med privata företag som medfinansiärer gör det lite svårare att prata om typ II i dess renaste form. Dock förekommer det ändå icke offentliga aktörer som verkar inom den kommunala nivån, via projekten vilket gör att det ändå liknar typ II. Projekten kan i detta avseende ses som en version av typ II. Det ska dock tilläggas att när det kommer till privata aktörer så kommer de med i ett senare skede i projekten men då handlar det som flera har påtalat om ett normalt upphandlingsförfarande och det går inte att säga att just privata aktörer skulle vara med i beslutsfattandet.

De icke offentliga aktörerna i detta sammanhang, Göta Lejon, Göteborgs Energi, IVL och i viss mån måleribranschen återfinns inom vad som skulle kunna klassificeras som den första typen av flernivåstyre, en klar utskiljbar jurisdiktion nämligen kommunen i form av miljö och lokalförsörjningsförvaltningen. Huruvida de olika aktörerna är med och påverkar själva beslutsfattandet inom denna jurisdiktion går det egentligen inte att uttala sig om. Projekten har inte varit igång speciellt länge och det är svårt att sia om deras medverkan ger utslag i till exempel en ändrad policy. Dock ska man inte utesluta en viss påverkan på beslutsfattandet, det handlar till syvende och sist om ett samarbete mellan olika aktörer och vad det verkar är det ett givande och tagande från de olika parterna i projekten. I och med projekten inom Interreg IVA programmet bjuds fler parter in och kan på så sätt vara med på längre sikt när det kommer till beslutsfattande inom kommunen.

En aspekt av projekten är det mervärde som uppstår, projekten sett som typ II nätverk genererar alltså något tillbaka till de deltagande aktörerna. Och det är kanske inte alltid det internationella samarbetet som uppskattas mest. Flera intervjupersoner uppskattar att de via projekten också kommer i kontakt med andra aktörer inom staden.

5.2 Frågeställning 2

Projekten i sig kan tolkas som överlappande nätverk som verkar över de mer formella institutionerna som kommun och region. Dock är de väldigt formella och välstrukturerade, både den inre strukturen och de yttre förhållandena för projekten andas utifrån resultatet en klar struktur. Detta blir tydligt då de som är med i projekten inte tycker det är svårt att se var besluten tas och det verkar inte vara några problem med samarbetet även om det handlar om samarbete över nationsgränserna.

Att det finns ett samordnande sekretariat i Kungsbacka tyder vidare på att man är väl medveten om vilka problem som kan uppstå när det handlar om hur flera olika nivåer ska samverka. Denna struktur och uppdelning verkar nödvändig eftersom det rör sig om ett horisontellt samarbete. Formen av samarbetet som sträcker sig över de olika regionerna i KASK-programmet, om än enbart till de nordiska grannarna, stämmer överens med hur det enligt teorin skall se ut när det kommer till typ II av flernivåstyre.

Dessa i mångt och mycket formella nätverk som projekten verkar vara kan dock övergå i mer informella nätverk efter det att projekttiden har gått ut. Då det i resultatet framkommit att de olika aktörerna samverkar både inom och utanför kommunens gränser bidrar detta till att nya kontakter knyts som vidare ger upphov till att nätverk skapas.

Det framkommer även i intervjumaterialet att kommunen kan stärka sin position i redan existerande nätverk genom att aktivt arbeta med EU-projekt. Projekten blir så att säga en språngbräda för vidare och djupare samarbete i de nätverken eller lobbyorganisationer som kommunen redan finns inom. Dessa nätverk är mer internationella och även om det faller utanför studiens ramar är det ett intressant konstaterande. Eftersom det rör sig om just ett nordiskt samarbete med klara strukturer och ett begränsat antal aktörer går det inte att säga att det skulle vara svårt att få en överblick om var besluten tas eller svårt att se vilka som deltar enligt det som sägs om typ II i teorin.

Det är formellt uppdelat och klara strukturer vilket leder till att det är en hel del byråkrati förknippat med projekten. I ett komplext system med flera nivåer är kanske inte heller det speciellt förvånande.

Det går också att säga att de mer formella nivåerna i och med EU-projekten samarbetar mer med varandra så som det beskrivs när det kommer till typ I av flernivåstyre. Miljöförvaltningen samarbetar till exempel med Västra Götalandsregionen. Dock finns det inget stöd i resultatet att dessa nivåer har blivit svårare att urskilja. Det har heller inte gått att se att de som är med i projektet eller de andra som jag har samtalat med skulle tycka att det är svårt att få en överblick var besluten tas. Emellertid är det så att de som intervjuats inte har

full koll på alla delarna i projekten och den övergripande strukturen men flera har även påpekat att detta heller inte behövs.

5.3 Frågeställning 3

Som flernivåteorin säger är staten fortfarande viktig men den har idag tagit ett steg tillbaka och underlättar istället för aktörer på den lokala och den regionala nivån att via projekten nätverka med varandra. Som resultatet också har visat kan kommunen via dessa projekt på ett sätt också påverka staten. Genom att lagar och hinder tydliggörs genom en dynamisk styrning förs utvecklingen framåt av projekten. Detta är ett tecken på att staten mer och mer går mot att bli en nätverksstat så som beskrivs i teorin. Staten ger de lokala och regionala aktörerna de förutsättningar de behöver för att själva driva på sin egen utveckling. Styrningen blir på detta sätt mer effektiv genom att, som vi sett tecken på i resultatet, staten får hintar om vilken lagstiftning som behöver ändras.

Likväll är det ju fortfarande så att staten som institution precis som det beskrivs i teorin påverkar de aktörer som verkar inom den. Kommunen och regionen måste förhålla sig till de gällande lagar och regler som finns.

Staten har via Tillväxtverket en mer förvaltande funktion och är inte direkt styrande i projekten. Denna funktion har istället regionen genom att EU-programmen är utformade utefter regionens egen utvecklingsplan. I och med att staten har lämnat över ansvaret till regionen har också kommunen fått mer att säga till om. Projekten är i sig tänkta att ha ett nerifrån och upp perspektiv och de stärker den lokala rösten. Tillväxtverket är viktigt, det är det som betalar ut medlen men det är inte Tillväxtverket som sätter agendan. Att regionen har utformat EU-programmen efter sitt eget tillväxtprogram tyder på att regionen har getts stora möjligheter att själv styra över sin egen utveckling. Den har också på detta sätt blivit mer självständig i förhållande till staten.

Det som också står klart är att kommunen i första hand genom projekten utvecklats en form av styrning. Samarbetet med olika typer av aktörer verkar också fungera på ett tillfredsställande sätt och utvecklingen förs framåt. Tydligt är också att kommunen som egen institution påverkar de aktörer som verkar inom den.

Projekten måste som resultatet visar vara starkt förankrade i kommunen och de formas därför efter de lokala förutsättningarna vilket också stärker dess självständighet.

Det går utifrån resultatet också att konstatera hur de olika nivåerna förhåller sig till varandra. Kommunen, regionen och staten förhåller sig till och samverkar med varandra genom de enskilda projekten. Den första typen av flernivåstyre går klart och tydligt att skönja

här. Den överstatliga EU-nivån är såklart märkbar genom projekten som inte hade kommit till stånd utan den.

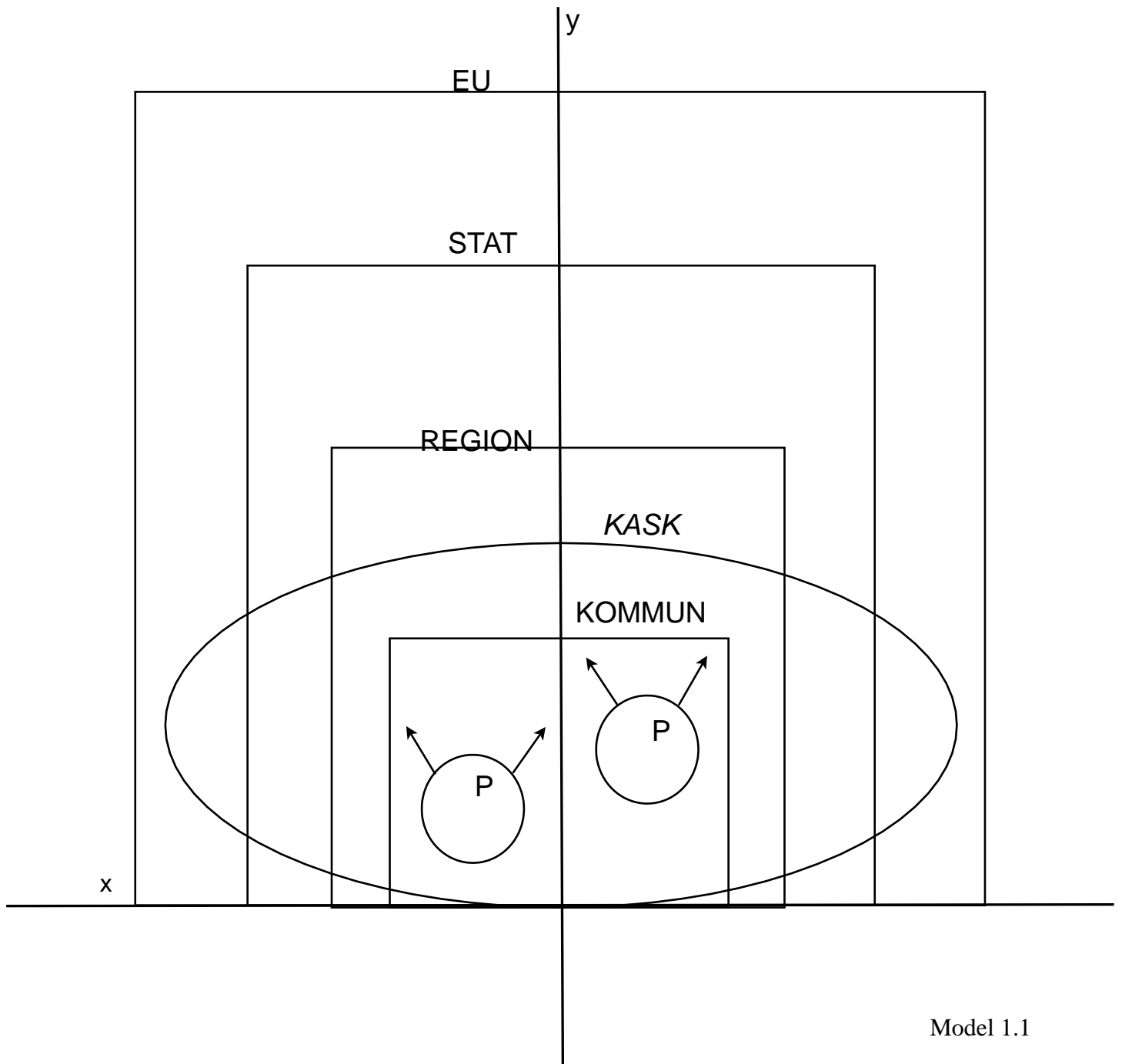
5.4 Frågeställning 4

Utifrån den kritik som har riktas mot det som teorin beskriver går det att dra vissa paralleller till hur det ser ut inom projektverksamheten.

För att börja med PRINCIP-projektet finns det vissa frågetecken kring hur väl nämnden har informerats, då ordföranden framfört kritik kring just detta. Eftersom projekten fortfarande är i sitt inledningsskede går det inte att dra för långtgående slutsatser av detta. Det visar i alla fall att det kan finnas tendenser till att styrningen genom EU-projekten blir mer informell och att formella arrangemang och regler kommer lite på undantag, precis som Pierre och Peters uttrycker en oro över. Vad man måste ha i åtanke här att PRINCIP-projektet ännu inte har kommit så långt och att förankringen mycket väl kan ske senare.

Det som talar emot detta är att projekten som ovan påtalats är starkt förankrade inom kommunen och att de följer de uppsatta riktlinjer som finns, både när det kommer till PRINCIP och REBUS-projektet. Medborgarna får också som det beskrivits i resultatet nytta av projekten genom att befintlig verksamhet förbättras. Detta tyder på att politikerna ändå är måna om att ha EU-projekt inom verksamheten, om möjligheterna finns skall de också tas tillvara på skulle man kunna sammanfatta det.

5.5 Sammanfattande modell



Studien kan sammanfattas i modell 1.1 där de olika nivåerna klart och tydligt syns. Både det vertikala och det horisontella samarbetet symboliseras av modellens y och x-axel. Detta samarbete och samverkan får ses som den styrning det är fråga om och att den pågår på flera nivåer samtidigt. På den horisontella x-axeln ser vi hur projekten rör sig mellan de olika nivåerna. Projekten återfinns inte bara inom kommunen som de båda pilarna visar, de rör sig och har berörningspunkter till alla nivåer. Att de ritas upp som ringar istället för fyrkanter symboliserar att de är frågan om typ II av flernivåstyrelse och att deras struktur inte är hållbar över tid och att de rör sig horisontellt. Att de påverkas av de mer stabila institutionerna symboliseras av att de ligger inneslutna av modellens fyrkanter, de ryska dockorna i typ I innesluter på sätt typ II formen av flernivåstyrning (projekten). På x-axeln kan vi också se KASK-programmet som också kan ses som en form av överlappande nätverk så som det beskrivs i teorin. Det befinner sig samtidigt på y-axeln vilket visar på att den täcker flera nivåer. KASK cirkeln visar på att det också i sig är en form av typ II.

Vad som också går att konstatera är att typ II av flernivåstyrelse går att finna inom typ I och att de båda typerna samverkar för att tillsammans skapa en styrning som finns och verkar på flera nivåer samtidigt.

6. Slutsats

Syftet med studien var att se om de två projekten kunde ge stöd i det som teorin om flernivåstyrningsteori beskriver. På detta sätt ville jag också se om teorin kunde beskriva förstå och förklara den komplexa verkligheten. Har då studiens frågeställningar som alla bygger på teorin blivit besvarade och har det hjälpt oss att förstå verkligheten? Ja till viss del.

- Präglas beslutsfattandet på olika territoriella nivåer av ett högt deltagande av icke offentliga aktörer?

När det kommer till den första frågan ska svaret tolkas med viss försiktighet. Det förekommer icke offentliga aktörer inom projekten och de kan vara med och påverka beslutsfattande inom projekten. I ett större perspektiv skulle man kunna tänka sig att detta också kan påverka kommunens policy inom det aktuella området. Dock är det väldigt svårt att utifrån två projekt som är i sitt inledningsskede kunna dra allt för långtgående slutsatser. Detta visar på en version av typ II av flernivåstyrelse som går att finna på den lokala nivån. En intressant slutsats är att ett internationellt samarbete, något som man kan klassificera som typ II av flernivåstyrelse leder till att det lokala kontaktnätet utvidgas.

- Blir identifieringen av diskreta eller inkapslade territoriella nivåer av beslutsfattande allt svårare i samband med de komplexa och överlappande nätverken som finns idag?

På den andra frågan som rör om det är svårt att se var besluten tas så är svaret ja till viss del. I och med att det är flera olika nivåer som samverkar har det blivit svårare att få en klar överblick. Genom att se på det genom ett par flernivåstyrnings glasögon blir det dock lättare att se strukturerna.

Projektet kan liknas vid typ II av flernivåstyrelse och de verkar i sin tur inom den som beskrivs som typ I. Om själva organisationen hade varit bristfällig hade det nog också varit ännu svårare att urskilja de olika territoriella nivåerna. Projektet går också att se som en formaliserad form av typ II av flernivåstyrning så som teorin beskriver det, dessa kan sedan antas gå över i mer informella former när projektiden är slut.

- Är i ett föränderligt sammanhang, det vill säga att EU har tillkommit, statens/kommunens/regionens roll under förändring genom att de utvecklar nya strategier för samordning, styrning och nätverkande för att skydda och i vissa fall för att öka regional och lokal självständighet?

Den tredje frågeställning som rör statens roll har också blivit besvarad. Staten har inte något större inflytande på projekten i sig utan är av en möjliggörande karaktär via Tillväxtverket. Precis som teorin säger när det kommer till typ I av flernivåstyre så samverkar de olika nivåerna med varandra och detta finns också beskrivet i modellen. Statens roll är alltså under förändring och kommun och stat anpassar sig till den föränderliga omvärlden. Vad som också går att se är att regionen och kommunen formar typ II genom att anpassa projektverksamheten efter sina egna kravbilder. Regionen använder sig av sitt tillväxtprogram och kommunen kräver att projekten skall vara förankrade i verksamheten.

- Kan den demokratiska trovärdigheten ifrågasättas i en föränderlig värld?

Till sist när vi kommer till den fjärde frågan så går det att konstatera att ja men med stor försiktighet. Flernivåstyre antyds i resultatet kunna vara problematiskt ur en demokratisk synvinkel. Det måste dock tilläggas att projekten är ordentligt förankrade i verksamheten och att detta gör att den demokratiska problematiken mildras. Sen att projekten i sig kan generera en starkare utveckling för medborgarna i kommunen får också ses som positivt. Att den demokratiska trovärdigheten är värd att fundera över blir också helt klart tydligt utifrån resultatet.

Det som flernivåstyrningsteori beskriver stämmer som vi har sett till viss del in på det som faktiskt händer på den lokala nivån. De olika typerna går att urskilja om än i något annorlunda form än vad teorin säger. Genom att testa det som teorin beskriver har vi också fått en klarare bild över hur de här projekten fungerar och hur olika aktörer samverkar med varandra. Dessa slutsatser kan vara till nytta för dels de som studerar flernivåstyr teorin ur ett svenskt perspektiv och dels för de som på daglig basis arbetar med liknande EU-projekt. Att stanna upp och faktiskt förstå vad man är en del av tror jag är viktigt även om du egentligen inte

behöver ha den kunskapen för att göra ett bra jobb. Den här studien hoppas jag kan bidra med just det. Många jobbar i en komplex verklighet och den här studien ger inte en heltäckande bild med den bidrar till att göra saker och ting mer förståeliga.

6.1 Vidare forskning

Eftersom denna studie har undersökt två projekt som är i sitt inledningsskede skulle det för framtida forskning vara intressant att fokusera på projekt som har avslutats och studera om det går att se hur påverkan har skett från icke offentliga aktörer.

Vidare forskning skulle kunna utgå från tendenserna i denna studie om att det kan finnas frågetecken kring de demokratiska aspekterna vad det gäller EU-projekt på den lokala nivån. En större studie skulle kunna fokusera på just dessa tendenser.

Vad som också skulle vara intressant för vidare forskning är att undersöka större projekt som verkar mellan flera länder. Den form av typ II av flernivåstyre som vi har sett i denna studie skulle nog se lite annorlunda ut.

7. Referenslista

7.1 Litteratur

Bache, Ian (2008), *Europeanization and Multilevel Governance, Cohesion policy in the European Union and Britain*, Lanham: Rowman and Littlefield.

Bache, Ian & Flinders, Matthew (2004), *Multi-Level Governance*, Norfolk: Oxford University Press

Berg Linda och Lindahl Rutger Red (2007), "Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel Subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess", SIEPS

Denscombe Martyn (2009), *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, Lund Studentlitteratur.

Holmgren Anna (2008), Avtryck av ett EU-projekt *En studie av Urbal-projektets betydelse för den kommunala förvaltningen i Härryda.*, Göteborgs Universitet, Handelshögskolan

Hooghe Liesbet, Marks Gary (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield: Lanham

Gidlund, Janerik & Jerneck, Magnus (2001), *Komplex flernivådemokrati-Regional lobbying i Bryssel*, Liber: Kristianstad

Gossas Markus (2006) *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*, Institutet för framtidsstudier: Gävle

George Stephen (2004)"Multi-level Governance and the European Union" Bache Ian & Flinders Matthew (red) *Multi-level Governance* Norfolk: Oxford University Press

Esaiasson, Peter m.fl. (2007) *Metodpraktikan konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Stockholm Norstedts juridik

Kvale, Steinar & Svend Brinkmann "Den kvalitativa forskningsintervjun". Lund: Studentlitteratur.

Kylén, Jan-Axel (2004) *Att få svar*, Stockholm: Bonnier utbildning

Marks, Gary (1992) (.) Structural Policy in the European Community, in A Sbragia (ed), *Europolitics: Institutions and policymaking in the "New" European Community*, Washington: The Brookings Institute

Marks Gary & Hooghe Liesbet (2004)"Contrasting visions of Multi-level governance" Bache Ian & Flinders Matthew (red) *Multi-level Governance*

Nilsson Lennart (2010)(red.), *En region blir till, Västra Götalandsregionen 1999-2008*, Göteborg: Litorapid Media AB

Nyberg, Linda (2010), *En undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner*. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Regionkommittén (2009), *Regionkommitténs vitbok om flernivåstyrelse*. EU, Regionkommittén, Utskottets 18:e sammanträde 6 maj 2009.

Peters B. Guy och Pierre (2004) "Multi-level Governance and the European Union" Bache Ian & Flinders Matthew (red) *Multi-level governance and democracy*

Jacobsson, Bengt & Sundström, Göran (2006) *Från hemvävd till invävd, Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*, Malmö: Liber

Trost Jan (2005), *Kvalitativa Intervjuer*, Malmö: Studentlitteratur

7.2 Artiklar

Mccallion, Mailn Stegmann (2007) "Multi-Level Governance in Sweden?", *Regional & Federal Studies*, 17:3, 335-351

Montin Stig (2010), *Kommunerna och flernivåstyrningen i EU – Inflytande, anpassning eller inbäddning?*

7.3 Internet

Interreg IVA Öresund-Kattegat-Skagerrak,

[http://www.interreg-oks.eu/se/Menu/Om+programmet/Interreg+programmen 2010-11-05](http://www.interreg-oks.eu/se/Menu/Om+programmet/Interreg+programmen+2010-11-05)

<http://www.interregoks.eu/se/Menu/Kattegat%2fSkagerrak/Godk%C3%A4nda+projekt/Projektlista/PRINCIP> 2010-11-24

<http://www.interregoks.eu/se/Menu/Kattegat%2fSkagerrak/Godk%C3%A4nda+projekt/Projektlista/REBUS+-+Resan+till+en+b%C3%A4ttre+skolmilj%C3%B6> 2010-11-24

Europaparlamentet, Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf),

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/regionalcohesion/article_7259_sv.htm 2010-11-05

Västra Götalandsregionen, Mål-3-Europeiskt-Territoriellt-Samarbete,

<http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startside/Regionutveckling/EU-program/Mal-3-Europeiskt-Territoriellt-Samarbete/> 2010-21-12

Sveriges kommunen och landsting(SKL)

http://www.skl.se/web/Sammanhallningspolitiken_for_2007-2013.aspx 2010-12-31

EU upplysningen

<http://www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Miljo/Klimat/> 2011-01-01

Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Västra Götalandsregionen Erfarenheter av samverkan www.vgregion.se/ Hämtad 2011-12-21

7.4 Intervjupersoner

Andreason Kia (Miljöpartiet), ordförande i miljönämnden 2010-11-31

Berglund Sverker, Enhetschef med ansvar för mål 2 2010-11-9

Billmark Kerstin (Socialdemokraterna), ordförande, lokalförsörjningsnämnden 2010-11-29

Bolin Lisa, Svenska Miljöinstitutet (IVL) 2010-11-19

Boye Niels, Sekretariatsledare Kattegat/Skagerrak-sekretariatet Kungälv KASK 2010-11-25

Cassel Eva, Projektledare REBUS 2010-11-12

Folland Katrina, Planeringsledare på enheten för stadsutveckling och samhällsanalys vid Stadskansliet 2010-11-25

Hienerup Jasmine, Projektutvecklare Kattegat/Skagerrak-sekretariatet Kungälv 2010-11-25

Holmquist Lars, det kommunala energibolaget Göteborg Energi 2010-11-17

Olofsson Anette, Enheten för EU-program (VG) med ansvar för mål 3 2010-11-29

Olsson Katarina, det kommunala försäkringsbolaget Göta Lejon 2010-12-3

Prytz Joan, Målarmästarna 2010-11-23

Ramberg Christina, Projektledare PRINCIP 2010-11-9

Övriga muntliga källor

Stigs Montin, professor vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet 2010-21-12

Bilaga 1

Intervjuguide

Inledningsfrågor

- Vad är din befattning?
- Hur länge har du varit engagerad i detta projekt?
- Har du tidigare varit involverad i ett liknande projekt?
- Vilka förväntningar har du kring projektet?

Frågor kring frågeställning 1

- Tycker du att det är en fungerande sammansättning av aktörer?
- Var kommer ni in i bilden? Fungerar samarbetet bra? Hur då?
- Kan ett stort antal icke statliga aktörer ge ett mervärde i sig? Hur då? Kan du utveckla?
- När det kommer till beslutsfattande, hur ser styrkeförhållandena ut mellan de olika aktörerna?
- Anser du att kommunen har mycket makt i förhållande till staten i just det här projektet? Förhållande till er?
- Hur skulle du beskriva er roll i PRINCIP/REBUS projektet?
- Anser du att ett mervärde har tillkommit i och med projektet? Något som går utöver målen? För tidigt att säga något om detta kanske? Kanske till exempel att nya kontakter har knutits med andra aktörer som ni normalt inte samarbetar med?

Frågor kring frågeställning 2

- (Tycker du) Är det klara strukturer i hur till exempel ansvarsfördelningen ser ut?
- Har du svårigheter med att få en överblick var de olika besluten tas?
- Är det i så fall problematiskt?
- Innebär arbetet i ett projekt som PRINCIP/REBUS projektet att det är svårare att se de olika beslutsnivåerna? I och med EU nivån?

- Har ni någon gång under arbetet känt att någon har velat lägga sig i ”för mycket” i arbetet.
- Hur påverkas ni av EU, mer specifikt EU-sammanhållningsmål, framträdande?

Frågor kring frågeställning 3

- Vilken roll anser du att staten har i detta projekt? Jag tänker främst då på tillväxtverket.
- Är staten en aktiv spelare? Hur då i så fall? Om inte vore det önskvärt?
- Vilka instrument använder sig staten av när det kommer till hur den lägger sig i styrningen av projektet? Utveckla?
- Förekommer det annan inblandning?

Frågor kring frågeställning 4

- Upplever du att projektet har demokratisk legitimitet? Eller närmare bestämt politisk legitimitet?
- När ni ut till medborgarna på ett bra sätt? Hur då?
- Skapas det ett mervärde för medborgarna? Hur då i så fall?
- Kan medborgarna vara med att påverka? Hur då?
- Ser du några problem med ansvarsfrågan, vem skall ställas till svars om saker och ting går fel?
- Stämmer projektet in på medborgarnas preferenser?
- Hur tycker du att relationen tjänstemän kontra politiker har fungerat?

Tillägg! Hur är det med finansieringen? Är det 50 procent?

Avslutande frågor

- Skulle du kunna tänka dig att vara delaktig i ett liknande projekt igen?
- Är det någonting du skulle vilja tillägga som du inte tycker att intervjun har berört?

Bilaga 2

Projekt Partners i PRINCIP-projektet	Projekt Partners i REBUS-projektet
Budget: 1 339 728 EURO varav 669 864 EURO av ERUF	Budget: 1 522 722 EUR varav 489 819 EUR beviljat från ERUF
Projektid: 2010-01-01 - 2012-12-31	Projektid: 2010-01-01 - 2012-12-31
<i>Göteborg Stad Miljöförvaltningen</i>	<i>Göteborgs Stad Lokalförsörjningsförvaltningen – Lead Partner</i>
<i>IVL Swedish Environmental Research Institute Ltd</i>	Undervisningsbygg Oslo KF – norsk Projektejer
Aalborg Universitet, Aalborg Kommune – Erhvervsafdelingen	<i>Göteborg Stad Kulturförvaltningen</i>
Aalborg Kommune NordDanmarks EU-kontor (Lead Partner)	Göteborg Stad stadsdelsförvaltningen Älvsborg
Frederikshavn Kommune	Göteborg Stad stadsdelsförvaltningen Tynnered
	Ale kommuns Tekniske forvaltning
	Västra Götalandsregionen – Kultur i Väst
	Göteborg Stad Försäkrings AB Göta Lejon
	Movium vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)
	Göteborg Stad Center för skolutveckling (ikke medfinansierende)
	Handelshögskolan i Göteborg (ikke medfinansierende)
	Hantverkscentrum/Målarmästarna (ikke medfinansierende)
	Oslo Forsikring (ikke medfinansierende)
	Oslo Kommune Utdanningsetaten (ikke medfinansierende)
	Dansk Center for Undervisningsmiljø, DCUM
	Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Århus Universitet (ikke medfinansierende)
	Jammerbugt Kommune (ikke medfinansierende)
	Aalborg kommune (ikke medfinansierende)