

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning VT16

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Lovisa Boström

Handledare: Mathias Zannakis

Examinator: Lena Lindgren

Den lokala policyaktören i flernivåstyret

**- om kommunens strategier för att påverka EU inom
klimatpolitiken**



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Sammanfattning

Den kommunala nivån är idag involverad i en process av internationalisering och europeisering, vilket har medfört förändrade förutsättningar för samarbete och styrning. Det europeiska flernivåstyret har anlagt möjligheter för lokala nivåer att vara aktiva på den överstatliga nivån och påverkansmöjligheter för lokala aktörer har därmed ökat. Klimat- och miljöpolitiken är ett politikområde som kommunerna idag förväntas ha en utvecklad politik kring och som karaktäriseras av mer interaktiv styrning mellan olika aktörer, exempelvis mellan den kommunala nivån och EU. På vilka sätt driver den kommunala nivån påverkansförsök på EU inom klimatpolitiken?

Syftet med denna uppsats är att öka kunskapen kring den kommunala nivåns möjligheter till påverkan på EU:s policyprocess, vilket i förlängningen också kan bidra till en problematisering av flernivåstyret. Detta gör jag genom att fokusera på det klimatpolitiska området, i synnerhet eftersom det anses ha europeiserats. För att uppnå syftet genomför jag en kvalitativ fallstudie av Göteborgs stad där jag studerar vilka strategier staden använder för att driva påverkansförsök gentemot EU inom klimatpolitiken. Detta studeras utifrån perspektivet multi-level governance, den analytiska modellen av policynätverk samt funktionen av ett Brysselkontor.

Denna uppsats har kunnat påvisa att kommunen som lokal policyaktör i flernivåstyret koordinerar användandet av olika strategier för att försöka påverka EU inom klimatpolitiken, dock finns det potential att utnyttja vissa strategier mer. Den lokala policyaktörens möjligheter till att direkt eller indirekt driva påverkansförsök ligger främst inom horisontella samarbeten och nätverk, där den positiva kontinuiteten av samarbeten är viktig, samt via Brysselkontoret som plattform. Flernivåstyrets komplexitet visar sig med avseende på de avgränsade politiska nivåerna som den lokala policyaktören måste förhålla sig till och den mångfald av icke offentliga aktörer som rör sig kring dessa nivåer.

Nyckelord: Subnationell nivå, påverkansmöjligheter, klimatpolitiken, Göteborgs stad, flernivåstyret, nätverkssamarbete, Brysselkontor

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING

1. INLEDNING	1
1.1 DEN KOMMUNALA NIVÅN I FLERNIVÅSTYRET	1
1.2 KLIMAT- OCH MILJÖPOLITIKEN	2
1.2 TIDIGARE FORSKNING	3
1.2.1 SUBNATIONELLA NIVÅERS PÅVERKANSMÖJLIGHETER I FLERNIVÅSTYRET	3
1.2.2 SUBNATIONELLA NIVÅER OCH DET KLIMATPOLITISKA OMRÅDET	6
1.3 PROBLEMFÖRMULERING, SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	8
2. TEORETISK REFERENS RAM	9
2.1 GOVERNANCE	9
2.1.1 VARFÖR GOVERNANCE?	9
2.1.2 POLICYNÄTVERK	10
2.2 MULTI-LEVEL GOVERNANCE- FLERNIVÅSTYRET	12
2.2.1 TYP I OCH II AV FLERNIVÅSTYRET	12
2.2.2 FLERNIVÅSTYRETS PROBLEMATIK	13
2.2.3 FLERNIVÅPERSPEKTIVET I DENNA STUDIE	13
2.3 ANALYSVERKTYG	15
3. METOD	17
3.1 VAL AV METOD	17
3.2 VAL AV FALL	18
3.3 TEXTMATERIAL	18
3.4 VAL AV RESPONDENTER	19
3.5 INTERVJUGUIDE	20
3.6 GENOMFÖRANDET AV INTERVJUERNA	20
3.7 HUR HAR JAG ANALYSERAT MITT MATERIAL?	21
4. RESULTAT OCH ANALYS	23
4.1 FALLET- GÖTEBORGS STAD	23
4.2 HUR UTNYTTJAR STADEN TYP I AV FLERNIVÅSTYRET SOM STRATEGI FÖR ATT PÅVERKA EU INOM KLIMATPOLITIKEN?	24
4.3 HUR UTNYTTJAR STADEN TYP II AV FLERNIVÅSTYRET OCH NÄTVERKSSAMARBETE SOM STRATEGIER FÖR ATT PÅVERKA EU INOM KLIMATPOLITIKEN?	28
4.3 HUR UTNYTTJAR STADEN BRYSELKONTORET FÖR ATT PÅVERKA EU INOM KLIMATPOLITIKEN?	33
5. DISKUSSION OCH SLUTSATS	36
5.1 VILKA STRATEGIER ANVÄNDER DEN KOMMUNALA NIVÅN FÖR ATT DRIVA PÅVERKANSFÖRSÖK PÅ EU INOM KLIMATPOLITIKEN?	36
5.2 FLERNIVÅSTYRETS KOMPLEXITET- EN MÖJLIGGÖRANDE STRUKTUR?	38
6. REFERENSLISTA	39
BILAGA 1	44
INTERVJUGUIDE	44

1. Inledning

I detta inledande kapitel kommer kommunens roll i flernivåstyret och relation till EU att presenteras, för att sedan presentera klimat- och miljöpolitiken som ett tredje generationens politikområde. Därefter kommer den tidigare forskningen behandla subnationella nivåers påverkansmöjligheter på EU och deras roll i klimatpolitiken.

1.1 Den kommunala nivån i flernivåstyret

Över tjugo år har gått sedan Sveriges inträde i den Europeiska Unionen, något som på flera sätt har medfört förändrade villkor för den svenska politikens styrning (Tallberg et. al. 2010, s.133). För de svenska kommunerna har EU-medlemskapet inneburit att de involverats i en process av internationalisering och europeisering, vilket har skapat nya förutsättningar för de kommunala verksamheterna (Johansson 1999). Det uppskattas att en kommunfullmäktiges agenda idag påverkas av EU:s lagstiftning i upp till hälften av alla beslut som tas på den kommunala nivån (SKL 2016), vilket bidrar till bilden av en utveckling som beskrivs som att lokala nivåer har blivit europeiserade (Peters 2000).

I internationell jämförelse är de svenska kommunerna karaktäristiska för sin höga grad av självstyrelse och relativt starka ställning i förhållande till staten, vilket grundar sig i bestämmelser i kommunallagen, beskattningsrätten och genomförandet av många välfärdstjänster (Bäck & Larsson 2008 s.231; Montin 2010 s.122). Med en tredje politisk nivå att förhålla sig till förändras relationen mellan den statliga och lokala nivån och nya samarbeten och relationer som sträcker sig bortom den statliga nivån skapas, vilket ökar möjligheten till mer strategisk interaktion i flernivåstyret för lokala aktörer (Peters 2000). Det europeiska flernivåstyret framstår alltså som en möjlighetsstruktur för subnationella nivåer att obehindrat kommunicera och samarbeta med överstatliga nivåer (Pierre & Peters 2004), hur den möjligheten tillvaratas av de svenska kommunerna är en empirisk fråga. Med bakgrund av detta har jag i denna studie intresserat mig för på vilka sätt den kommunala nivån driver påverkansförsök gentemot EU.

1.2 Klimat- och miljöpolitiken

Klimat- och miljöpolitiken representerar ett politikområde med en styrningskaraktär som kan placeras in i flernivåstyrets logik. För det första är klimatförändringen en av vår tids stora frågor och dess överskridande effekter över territoriella gränser gör att den kräver engagemang och samverkan obundet av sektorer och nivåer (Gustavsson 2008). Följaktligen finns det en förväntan att även subnationella nivåer ska delta och bidra i arbetet för att minska klimatpåverkan (Zannakis 2009 s. 243). I en svensk kontext åligger ett sådant ansvar delvis de svenska kommunerna som genom sina betydelsefulla uppgifter som samhällsplanerare, arbetsgivare och välfärdsproducent kan påstås äga förutsättningarna för att driva klimatarbete (Montin 2007 s.43).

För det andra så kännetecknas klimatpolitiken att tillhöra tredje generationens politikområden som präglas av ett ökat samarbete mellan olika samhälleliga aktörer. Den traditionella hierarkiska styrningskedjan har inom tredje generationens politikområde delvis ersatts av en interaktiv samhällsstyrning som inte känner av sektoriella eller territoriella gränser (Montin 2007). Dessutom hävdas det att klimatpolitiken har blivit europeiserad, vilket implicerar att EU har stor makt inom klimat- och miljöpolitiken men också att lokala nivåer är viktiga aktörer i formandet av EU:s klimatpolitik (Kern 2010).

Den kommunala nivån har idag en drivkraft att etablera sina intressen på den europeiska arenan inom något som benämns det utvecklingspolitiska området, vilket bland annat inkluderar klimatpolitiken (Montin 2010 s.136). Kanalerna som erbjuds för att göra detta är idag flera och det klimatpolitiska områdets samarbetsformer tar sig flera uttryck som ett resultat av en förändrad samhällsstyrning. På vilka sätt försöker kommunen påverka EU inom klimatpolitiken? Jag ämnar med hjälp av ett flernivåperspektiv bidra till kartläggningen av vilka påverkansmöjligheter den kommunala nivån har gentemot EU inom klimatpolitiken.

1.2 Tidigare forskning

1.2.1 Subnationella nivåers påverkansmöjligheter i flernivåstyret

Det är inte längre endast statens exklusiva uppgift att hantera och driva internationella frågor utan den uppgiften har även kommit att vara betydande för den kommunala nivån. Genom ökade vänortssamarbeten, organisationssamarbeten och integration till följd av EU-medlemskapet har kommunerna blivit aktörer i den internationella kontexten. En ökad internationalisering har resulterat i att samverkan och förhandling mellan olika politiska nivåer ligger bakom de politiska besluten. Det är under dessa nya förutsättningar som kommunerna givits ett större tolkningsutrymme av sin självstyrelse. Från europeiskt håll har dessutom den kommunala självstyrelsen uppmuntrats, vilket har öppnat upp möjligheter för kommunerna att själva påverka sina lokala villkor. Det talas om en *femte frihet* som alstrats till följd av integrationen, vilken syftar på en idérörlighet mellan lokala nivåer inom unionen. Det handlar dels om att den kommunala verksamheten influeras av europeiska idéer men också att kommunerna själva kan ”exportera” sina idéer för lösningar av ett policyproblem (Johansson 1999).

Hur kommunerna har utnyttjat möjligheterna till ökat inflytande och tolkningsutrymme av sin självstyrelse kan tolkas utifrån huruvida de driver påverkansförsök gentemot EU. Den generella bilden är att subnationella nivåers arbete på EU-nivån idag sker mer strategiskt utifrån de lokala behoven och att storstäderna markant har ökat sin aktivitet i Bryssel med påverkansarbete. När det gäller möjliga vägar och kanaler för påverkan sker detta både via formella beslutsvägar via staten mot EU men också i mer lösliga och informella former av nätverk samt intresseorganisationer (Berg & Lindahl 2007 s.6, 8).

Att etablera ett Brysselkontor kan företräda den viktigaste kanalen för kommuner och regioner att tillvarata och bevaka sina intressen inom EU, emellertid kan syftet bakom en etablering skilja sig åt (Berg & Lindahl 2007 s.49). Jerneck och Gidlund (2001) menade i sin bok om regional lobbying att Brysselkontorens huvudsakliga uppgift var att tillskansa sig projektmedel och inte att driva politiskt påverkansarbete. Boken skrevs 2001, mycket har hänt sedan dess och Berg och Lindahl menar att intresset för policyfrågor har ökat och tar idag ett större utrymme av Brysselkontorens agendor. Därmed är det ur ett demokratiperspektiv viktigt för kontorens legitimitet att uppdragen som tilldelas är politiskt förankrade i verksamheten på hemmaplan (Berg & Lindahl 2007. s.8).

Brysselkontor med tydliga påverkansavsikter har ofta motiv att vara i kontakt med den ständiga svenska representationen i Bryssel för att tillskansa sig information, vilket av naturliga skäl är viktigt eftersom regeringen äger påverkan för Sverige i ministerrådet. Av EU:s institutioner är det främst den Europeiska kommissionen och Europaparlamentet som används för att påverka EU:s policyprocess, men det poängteras att det varierar med sakfrågan (Berg & Lindahl 2007 s.54, 59f). Författarna lyfter även samverkan i mer lösliga nätverk som något vanligt förekommande för de subnationella nivåerna att utnyttja i påverkanssyfte. I det sammanhanget betonas återigen vikten av att det måste finnas tydliga politiska direktiv både för förvaltningen på hemmaplan och för Brysselkontoret (Ibid s. 57f).

Subnationella nivåers möjligheter till att delta i och påverka EU:s policyprocess kan se mycket olika ut (Jefferey 2000; Kern 2010), något som Scultze (2003) studerat genom att värdera europeiska huvudstäders aktiviteter och positioner i relation till EU. Han skiljer på städerna genom begreppen ”policy-takers” och ”policy-makers” där den förra avser hur städer måste efterleva och implementera EU:s lagstiftning. Dock så sker normering från EU inte endast genom lagstiftning utan också genom frivilliga projekt och finansiering från EU:s fonder, vilket är en typ av mjukstyrning som EU tillämpar för att uppmuntra städerna att nå politiska mål inom ett visst politikområde. För att mjukstyrningen ska vara effektiv krävs samverkan och utbyte mellan subnationella nivåer och EU om implementering och policy-utformning, vilket också ger subnationella nivåer mer av en roll som policy-makers (Scultze 2003 s.124f).

I berättelsen om påverkan analyserar Montin (2010) flernivåstyrets betydelse för de svenska kommunernas påverkansmöjligheter. Däri lyfts flera exempel på hur kommunerna har flyttat fram sina positioner och således varför det kan argumenteras för att kommunerna blivit aktiva aktörer på den europeiska arenan. I linje med Berg och Lindahl lyfts etableringen av Brysselkontor som en indikation på att kommunerna driver påverkansförsök, men även att kommunerna i hög utsträckning är medlemmar i organisationer och nätverk som Regionkommittén, CEMR (Council of European Municipalities and Regions) och Eurocities som samtliga verkar i gemensam påverkan gentemot EU. Det finns också ett strategiskt motiv att använda EU-beslut för att bilda opinion för ett specifikt policyproblem, dels inom den egna kommunen och gentemot staten (Montin 2010 s. 135f). Mer generellt beskriver Ström kännetecknen för en kommun som är aktiv på den europeiska arenan och menar att en aktiv

kommun utmärker sig för att ofta inneha en viktig position i sin region, ha en vana att hantera och arbeta med EU-frågor och är receptiv inför nya idéer och influenser (Ström 2000 s.118).

En mer skeptisk röst om subnationella nivåer som påverkansaktörer hävdar att den lokala nivån i varierande grad har lyckats utmana och bryta nationalstatens monopol över EU:s policyprocess som ett resultat av decentralisering och subnationella nivåers växande ”policy aktivism”, men att inflytandet sker inom ramen för den enskilda medlemsstatens utrymme. Detta resulterar i att EU- politikens formande blir ett gemensamt projekt som skapas i en relation mellan stat och subnationell nivå, där den lokala nivån som självständig aktör inte har något reellt utrymme (Jeffrey 2000 s.6f, 8).

Montin menar att det svenska perspektivet på subnationella nivåer i flernivåstyret har, likt den internationella forskningen, fokuserats på regionernas roll i flernivåstyret och det som brukar kallas ”regionernas Europa”. Desto mindre finns skrivet om den kommunala nivåns roll i flernivåstyret (Montin 2010 s.122), vilket indikerar att det föreligger ett behov att öka kunskapen kring detta. Berg & Lindahl (2007) menade i sin empiriska studie att subnationella nivåers aktivitet på den europeiska arenan varierar, vilket också motiverar varför jag vill bidra till kartläggningen av hur den kommunala nivåns påverkansförsök tar sina uttryck. Dessutom pekar deras forskning på att policyfrågor och politisk påverkan i högre grad än tidigare är syftet med att etablera ett Brysselkontor. Således motiveras även relevansen att ägna en studie åt kommunens påverkansmöjligheter på EU och inte påverkansrelationen som går åt båda hållen, även om det senare är det mest sannolika.

1.2.2 Subnationella nivåer och det klimatpolitiska området

Klimatpolitiken har blivit europeiserad, menar Kern (2010) som skriver om städerna i Europa som centrala aktörer för klimatpolitikens genomförande och formande. Klimatpolitikens europeisering innebär att lokala nivåer i hög grad påverkas av EU:s klimatpolitik men också att lokala nivåer påverkar klimatpolitikens utveckling inom EU. Antagandet bygger på den ökade mobiliseringen av Brysselkontor, tillkomsten av transnationella nätverk som samlar städerna i Europa och avtal, så som Covenant of Mayors, vilka skapat en direktrelation mellan EU-kommissionen och städerna (Kern 2010).

Rent generellt betraktar städer och regioner inte längre EU som begränsande utan snarare som en möjlighetsstruktur där institutionaliserade former av nätverkande möjliggör för städerna att göra sina intressen gällande. Det faktum att de europeiska städerna står inför liknande utmaningar när det kommer till klimatförändringen har resulterat i att städerna samarbetar transnationellt där erfarenheter utbyts och 'best practice' exempel sprids. Detta är en variant av europeisering som Kern benämner som "horizontal Europeanization", vilken tar sig uttryck i horisontella samarbeten mellan städerna genom nätverk, projektsamarbeten och att städerna har vänorter (Kern 2010).

Subnationella nivåer har en förmåga att vara agenda-sättare och viktiga genomförare av den globala klimatpolitiken, vilket exempelvis bekräftas av Agenda-21 projektet som involverat lokala nivåer i länder världen över (Schreurs 2008 s.347). Det är på de lokala nivåerna som en stor del av åtgärderna för klimatet kan göras, i synnerhet i städerna (Betsill & Bulkeley 2006 s.143), varför det finns ett behov av en ökad förståelse för det som hindrar lokala nivåer att bli mer aktiva i åtgärder för klimatet (Schreurs 2008 s.345). Det som driver och förklarar de lokala initiativens tillkomst är en kombination av internationella nätverk, bilaterala samarbetsprogram och ett ömsesidigt lärande mellan aktörer (Ibid s. 352). Ett av de mer betydelsefulla transnationella nätverken är ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives), som samlar subnationella nivåer för att hantera gemensamma utmaningar i klimatfrågan. Klimatförändringens kontext som ett gränsöverskridande och globalt problem gör styrningen flerdimensionell och att processer överskrider nivåer (Betsill & Bulkeley 2006 s.144).

De klimatpolitiska nätverken har även fått en ökad betydelse för de svenska kommunerna att delta i. Nätverken kan se mycket olika ut beroende av vilka medlemmarna är och vilket syftet

är med nätverken (Gustavsson 2008 s.193). I nationella och transnationella policynätverk förefinns ofta en påverkansambition, vilket gör att de kan ses som aktörer i politikskapandet. På nationell nivå är Klimatkommunerna ett exempel på ett sådant nätverk som representerar sina medlemmar i de politiska sammanhangen. Nätverken används rent strategiskt av kommunerna för att stärka frågan på lokal nivå, utbyta kunskap och även öka sina möjligheter till medlemskap i andra projekt, vilket blir ett kvitto på att kommunen är drivande i klimatfrågor (Ibid s. 232f). Det Gustavsson pekar på är att nätverken kan ha olika funktion och syften men gemensamt att de på ett direkt eller indirekt sätt kan påverka klimatpolitiken.

Det kan konstateras att det finns olika sätt för subnationella nivåer att positionera sig inom klimatpolitiken. Klimatfrågan är en global angelägenhet och något som är säkert är att de lokala aktörerna, och i synnerhet städerna, är avgörande för ett verkningsfullt klimatarbete. Detta motiverar varför det är intressant att ur ett flernivåperspektiv använda klimatpolitiken för att belysa den kommunala nivåns påverkansmöjligheter på EU.

1.3 Problemformulering, syfte och frågeställning

Det europeiska flernivåstyret har anlagt möjligheter för subnationella nivåer att delta på den europeiska arenan. Den tidigare forskningen vittnar om att de svenska kommunernas relation till EU på många sätt har förstärkts och att påverkansmöjligheter har ökat. Det klimatpolitiska området kan i synnerhet tänkas vara av intresse för den kommunala nivån att försöka påverka då dess formande möjliggör för flera aktörers inflytande.

Syftet med uppsatsen är att öka kunskapen kring den kommunala nivåns möjligheter till påverkan på EU:s policyprocess, vilket i förlängningen också kan bidra till en problematisering av flernivåstyret. Detta gör jag genom att fokusera på det klimatpolitiska området, i synnerhet eftersom det anses ha europeiserats. Syftet uppnås genom att besvara följande fråga:

- Vilka strategier använder den kommunala nivån för att driva påverkansförsök på EU inom klimatpolitiken?

Vad menar jag med strategier? Det jag främst intresserar mig för i denna studie är på vilka sätt kommunen driver påverkansförsök på EU. Jag kommer i den teoretiska referensramen att operationalisera de begrepp som jag kommer undersöka som strategier, sägas kan dock att strategier inbegriper både formella och informella vägar för att påverka.

I denna uppsats tar jag mitt avstamp i berättelsen om påverkan, i vilken Montin (2010) argumenterar för att den kommunala nivån idag driver aktiva påverkansförsök gentemot EU. Göteborgs stad har ett explicit mål att påverka EU och ser sig själv som en central aktör på den europeiska arenan (Göteborg u.å.), varför jag valt Göteborg som mitt fall¹ för att undersöka vilka strategier staden har för att göra detta inom klimatpolitiska frågor. Mitt bidrag till den befintliga forskningen är förståelsen för hur en lokal policyaktör med explicita påverkansmotiv att påverka EU gör detta inom ett specifikt politikområde som representeras av klimatpolitiken. Jag ser fallet som en möjlighet att empiriskt bidra till teoriutveckling och forskning kring flernivåstyret och om lokala nivåers relation till EU.

¹ Längre motivering av fallet följer under Metodkapitel, avsnitt 3.2

2. Teoretisk referensram

I detta kapitel presenteras den teoretiska referensram som jag format utifrån relevanta teorier och begrepp i syfte att förstå och förklara den kommunala nivåns påverkansmöjligheter på EU inom klimatområdet. För att skapa förståelse för relationen mellan den kommunala och europeiska nivån kommer jag tillämpa multi-level governance perspektivet och begreppet governance, närmare bestämt den analytiska modellen av policynätverk. Jag inleder med att presentera governance-begreppet.

2.1 Governance

Governance är ett begrepp som florerar inom samhällsforskningen och förekommer ofta tillsammans med government för att illustrera ett skifte som skett ”from government to governance” (Hedlund & Montin 2009 s.7). Samhällsforskare har olika ansatser att förstå begreppet, men en gemensam utgångspunkt är att det ämnar belysa en allt mer komplex samhällsstyrning (Ibid s. 10f). Det handlar om en utveckling som äger rum där statens centrala roll i samhällsstyrningen har förändrats till följd av en maktförskjutning åt andra nivåer och aktörer. Statens makt har nämligen förskjutits uppåt mot internationella organisationer, så som EU, och nedåt mot regioner och kommuner. Men det har även skett en förskjutning utåt mot de privata aktörerna och intresseorganisationerna (Pierre & Peters 2000).

2.1.1 Varför governance?

Värdet av att applicera ett governance- perspektiv är att det ger ett ramverk för att kunna förstå förändrade processer av styrning. Styrning genom governance förstås som en interaktiv process mellan olika aktörer eftersom ingen ensam aktör har kapacitet i form av resurser och kunskap att lösa policyproblem (Stoker 1998 s.18), därmed kan governance definieras som en process där offentliga och privata aktörer och resurser koordinerar mot gemensamma mål och intressen (Pierre & Peters 2004 s.5f). På grund av att sammansättning och inflytande i dessa processer varierar över tid och över sektorer kan governance förväntas vara dynamiskt i sin natur (Pierre & Peters 2000 s.22). Detta medför att vi kan räkna med en mångfald av aktörer som är involverade i det som kallas governance och bringar följaktligen stor komplexitet i ett flernivåstyre (Pierre & Peters 2004 s.12).

2.1.2 Policynätverk

Det finns en stor variation av definitioner och ingångar att förstå nätverksbegreppet. Börzel (1997) ger oss en generell definition: ”They all share a common understanding, a minimal or lowest common determinator definition of a policy network, as a set of relatively stable relationships which are of non-hierarchical and interdependent nature linking a variety of actors, who share common interests with regard to a policy and who exchange resources to pursue these shared interests acknowledging that co-operation is the best way to achieve common goals” (Börzel 1997 s.1).

Inom governanceskolan betraktas policynätverk på två sätt, dels som en form av governance som är nödvändiga i styrningen av moderna politiska system och dels som en analytisk modell för att förstå hur koordinering av handling sker i ett ömsesidigt beroende av resurser och intressen inom organisationer. I den analytiska modellen av policynätverk kan aktörer, som har ett intresse för en viss policy, med materiella och immateriella resurser skapa ett utbyte av dessa resurser i syfte att vara en del av formulering, beslut och implementering av den policyn. Utbytet mellan aktörer som varierar av intensitet, normalisering och frekvens av interaktion konstituerar policynätverkens struktur (Börzel 1997 s.5f).

Ett policynätverks syfte och sammansättning kan skilja sig åt, något som Betsill och Bulkeley (2004) pekar på genom att identifiera olika typer av nätverk. En typ av nätverk är de som har en påverkansambition, och benämns av författarna som *transnational advocacy networks*. Ett påverkansnätverk drivs enligt författarna av en vilja att påverka politiken och villkoren för den politiska debatten (Betsill & Bulkeley 2004 s. 475).

Ur demokratisynvinkel är nätverken inte helt oproblematiske. Pierre och Peters argumenterar att det finns en risk att politiken formas efter selektiva intressen, eftersom nätverken drivs utifrån sina medlemmars intressen utan beaktande åt allmänna politiska intressen (Pierre & Peters 2000 s.20). Ett annat perspektiv på governance i relation till demokrati hävdar att nätverken ur ett principiellt perspektiv kan vara ett hot mot demokrativärden, men att det i praktiken inte innebär ett problem. Följande citat illustrerar påståendet: ”Även om det formats nätverk, partnerskap och andra policyrelevanta organiseringsformer vid sidan av den demokratiska styrningskedjan är det ändå så att de principiellt avgörande besluten fattas av folkvalda församlingar” (Hedlund & Montin 2009 s.29).

För att förstå vilka påverkansförsök som kommunen driver mot EU inom klimatpolitiken vill

jag använda den analytiska modellen av policynätverk för att studera olika former av nätverkssamarbeten, som direkt eller indirekt kan ha en påverkan på EU inom klimatpolitiska frågor. Nätverkssamarbete blir en operationalisering av begreppet strategier från kapitel 1.

2. 2 Multi-level Governance- Flernivåstyret

Multi-level governance teori utvecklades från ett behov av att kunna förklara och förstå den europeiska unionens sammansättning. Gary Marks (1992) myntade begreppet och applicerade det på EU:s beslutsprocess, vilket innebar att EU började studeras som ett politiskt system till skillnad från tidigare studier som fokuserat på själva integrationen av EU (Bache & Flinders 2004 s.2f). Dittills hade MLG² sålunda tolkats in i en teorifamilj av intergovernmentalism och neofunktionalism som ämnade förklara europeiseringsprocessen. I ett senare skede utvecklade Marks begreppet ytterligare och menade att det förklarar hur ”supranational, national, regional, and local governments are enmeshed in territorially overarching policy networks” (Marks i Bache & Flinders 2004 s.3).

MLG ämnar förklara en vertikal och horisontell styrning i samverkan, där multi-level refererar till ett ökat beroende mellan olika politiska nivåer och governance till den ökade samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Flernivåstyret innebär att subnationella nivåer och olika policynätverk är viktiga för förståelsen av EU och skiljer sig således från hur förhållanden mellan nivåer traditionellt sett har studerats (Bache & Flinders 2004 s.5), vilket ger bilden av EU som en dynamisk och mottaglig arena för politisk interaktion (Payne 2000 s.212). I linje med detta anses nätverk och förhandlingar vara viktigare för att definiera institutionella förhållanden än konstitutionella regler (Pierre & Peters 2004 s.4f).

Sbragia beskriver aktörerna för EU:s beslutsprocess på följande sätt: ”The decision-making process evolving in the Community gives a key role to governments—national government at the moment, and ... subnational government increasingly in selected arenas” (Sbragia i Marks & Hooghe 2004 s. 6). Multi-level governance teorin bygger således på antagandet att den lokala nivån kan, trots överliggande nivåers krav och regler, framföra sina intressen i internationella sammanhang.

2.2.1 Typ I och II av flernivåstyret

Marks & Hooghe delar in MLG i två kategorier för att illustrera dess olika betydelser. Typ I av flernivåstyret karaktäriseras av vertikal styrning och samarbete i en hierarkisk ordning mellan olika nivåer, där nationalstaten har en central roll och nivåerna är politiskt och territoriellt avgränsade varandra (Marks & Hooghe 2004). Sbragia skriver följande om vikten

² MLG är här en förkortning på Multi-level Governance

av territoriella avgränsningar i det Europeiska samarbetet: ”It is nearly impossible to overestimate the importance of national boundaries as key organizers of political power and economic wealth in the European Community” (Sbragia i Marks & Hooghe 2004 s.6)

Typ II av flernivåstyret karaktäriseras av att vara horisontell med betoning på att samarbete sker genom horisontella former som sträcker sig över politiska territorier. Typ II är organiserad över flera nivåer och istället för att begränsa auktoritet till en specifik nivå är istället flexibilitet kring olika aktörers medverkan större. De två typerna av MLG ska inte betraktas som att de utesluter varandra, utan snarare att de kompletterar varandra. Typ I har en fördel i att den hierarkiska styrningen ger bättre insyn och möjligheter till ansvarsutkrävande, medan typ II erbjuder flera olika aktörers medverkan och mer lösliga former av samverkan (Marks & Hooghe 2004).

Typ II av flernivåstyret har gemensamma drag och karaktär med det som behandlats i stycket om policynätverk. Dock är kategoriseringen av typ II av flernivåstyret otillräcklig för att kunna analysera nätverken utförligt varför jag väljer att komplettera med den analytiska modellen av policynätverk som ett sätt att utveckla samma fenomen.

2.2.2 Flernivåstyrets problematik

”Unlike some approaches to policy making in Europe (and in individual nation states), multi-level governance is inclusive and tends to assume that including more actors does not diminish the capacity to reach decisions” skriver Pierre och Peters och menar att det finns en övertro om att beslut kan nås utan konflikter i en form av konsensus inom flernivåstyret. De hävdar att förhandlingar kan bli tuffa för att lyckas stå upp för sina intressen, vilket gör det troligt att de mest inflytelserika aktörerna (nationalstaterna) kommer dominera det politiska spelet. De inflytelserika aktörerna kommer endast lyssna till svagare aktörer om det ligger i deras intresse att göra det, därmed kan MLG inte påstås innebära ett politiskt spel på rättvisa villkor. Formerna för styrning och samarbete inom MLG kan enligt Pierre och Peters leda till att resultat blir viktigare än att formella spelregler upprätthålls och således att insyn och ansvarsutkrävande kan undermineras (Pierre & Peters 2004)

2.2.3 Flernivåperspektivet i denna studie

Flernivåperspektivets användning i min studie motiveras utifrån att kommunen och EU är aktörer i ett flernivåstyre och därmed kan perspektivet appliceras för att undersöka hur

kommunen som lokal policyaktör tar tillvara sina möjligheter till påverkan gentemot EU. Jag väljer att benämna och betrakta Hooghe & Marks typ I och typ II av MLG som strategier för kommunen att driva påverkansförsök, vilket är en operationalisering av begreppet strategier från kapitel 1. Vidare vill jag i förlängningen att tillämpningen av flernivåperspektivet ska kunna bidra till en problematisering av flernivåstyret. Finns det problematiska aspekter av flernivåstyret ur demokratisynpunkt?

Om etableringen av fler regionkontor i Bryssel betraktas inom ramen för att flernivåstyret har anlagt förutsättningar för subnationella nivåer att driva sina intressen direkt gentemot överstatliga institutioner är det också relevant att betrakta etableringen av ett regionkontor som en strategi för lokala nivåer att påverka EU. Vidare blir det också relevant att belysa kontorens verksamheter ur en demokratisynvinkel (Berg & Lindahl 2007). Finns det en politisk förankring?

2.3 Analysverktyg

De begrepp och perspektiv som jag presenterat ovan ska utgöra mitt analysverktyg för det empiriska materialet. Jag har sålunda definierat strategier genom begreppen: typ I och typ II av flernivåstyret, nätverkssamarbete i policynätverk och etableringen/funktionen av ett Brysselkontor. Utifrån strategierna ämnar jag även säga något om huruvida de kan klassas som direkta eller indirekta påverkansförsök.

Multi-level governance

- Om typ I av flernivåstyret sker vertikalt genom formella beslutsvägar representerar den svenska staten aktören som kommunen kan utnyttja. Hur utnyttjas den svenska staten av kommunen för att påverka EU inom klimatpolitiken?
- Om typ II av flernivåstyret sker horisontellt och sträcker sig över politiska territorier kan transnationella nätverk utnyttjas av kommunen. Hur utnyttjas transnationella samarbetsformer av kommunen för att påverka EU inom klimatpolitiken?

Nätverkssamarbete

Utifrån den analytiska modellen om policynätverk vill jag undersöka hur kommunen utnyttjar olika nätverkssamarbeten som en strategi för att direkt eller indirekt driva påverkan på EU inom klimatpolitiken, vilket kompletterar typ II av flernivåstyret som kategorisering och ska stödja utvecklingen av samma fenomen.

Jag ser i denna studie medlemskap i både nationella och transnationella nätverk som strategier för direkt och indirekt påverkan. I den tidigare forskningen framkommer olika exempel på nätverk, exempelvis "Klimatkommunerna" på nationell nivå, "Eurocities" som verkar på europeisk nivå och "ICLEI" på internationell nivå. Samarbete behöver dock inte bara ske genom nätverksformen utan också genom projektsamarbeten, något som den tidigare forskningen indikerat, vilket jag väljer att undersöka och analysera inom ramen för nätverkssamarbete. Dessa exempel på olika nätverkssamarbeten hjälper mig att garantera tillförlitlighet av det jag vill undersöka som nätverkssamarbete inom policynätverk i denna studie.

Funktionen av ett Brysselkontor

I kapitlet om tidigare forskning lyftes Brysselkontoren som en av de viktigaste kanalerna för subnationella nivåer att påverka EU och att kontoren kan ha olika syften med sin verksamhet i

Bryssel (Berg & Lindahl 2007; Jerneck & Gidlund 2001). Att etablera ett regionkontor kan därmed representera en strategi för kommunerna att påverka EU, därmed är det intressant att undersöka ifall detta är en strategi som kommunen utnyttjar för att påverka EU inom klimatpolitiken.

3. Metod

I detta kapitel kommer jag presentera mitt tillvägagångsätt för uppsatsens genomförande. Jag inleder med att motivera de val jag gjort för att sedan redogöra för hur datainsamlingen gått till, intervjuguidens konstruktion samt hur jag bearbetat och analyserat mitt empiriska material.

3.1 Val av metod

För att uppnå mitt syfte och besvara min frågeställning valde jag att genomföra en kvalitativ fallstudie, vilket innebär att jag har studerat ett enskilt fall. Att tillämpa fallstudien som forskningsmetod tillåter forskaren att undersöka ett fenomen på djupet och därmed skapa ett helhetsperspektiv av fenomenet som studeras (Yin 2014. s.4). När en fallstudie designas för att studera ett enskilt fall är det viktigt att motivera vilken typ av fall det är. Ett fall kan exempelvis väljas för att det representerar ett så kallat *critical case*, vilket implicerar att fallet är viktigt ur teoretisk synpunkt för att eventuellt kunna bidra med nya förklaringar till en teori. Genom att bekräfta, utmana eller utvidga teorin kan ett *critical case* bidra med ny kunskap och teoriutveckling (Ibid s.51). Att kombinera och använda flera empiriska källor i sin fallstudie genererar i högre utsträckning valida och övertygande slutsatser (Yin 2014 s.119ff). Därför har både dokument, som ger riktlinjer åt det europeiska samarbetet, och intervjuer, med tjänstemän och politiker, utgjort det empiriska materialet i denna fallstudie.

Mina avgränsningar för uppsatsen är först och främst att endast en kommun har studerats, vilket var motiverat utifrån flera metodologiska överväganden. Dock så finns det en stark rekommendation att designa en fallstudie så att flera fall studeras eftersom det är fördelaktigt ur analytiskt synpunkt, det kan helt enkelt ge studien mer substans och stärka slutsatserna som dras utifrån flera fall (Yin 2014 s. 63f). Detta ger föremål för kritik till mitt val av design för denna fallstudie då uppsatsens empiri blir begränsad i jämfört med vad den hade varit i en fler- fallstudie och exempelvis inkluderat fler kommuner. En invändning mot detta är dock att fallet skulle tillämpas för att kunna generalisera teoretiskt och inte statistiskt, vilket därmed inte nödvändigtvis kräver flera fall. Vidare hade jag en tidsram att förhålla mig till och det innebar att endast ett fall var möjligt att studera inom ramen för denna uppsats. En styrka med min valda design är att jag ser fallet som en möjlighet att empiriskt bidra till teoriutvecklingen kring flernivåstyret och relationen mellan olika nivåer inom ett utvecklingspolitiskt område

som klimatpolitiken är.

3.2 Val av fall

Att studera den svenska kommunen som subnationell nivå är motiverat eftersom den kan förväntas driva klimatarbete i en kontext av nya styrningsförutsättningar som ett resultat av europeisering och internationalisering. Jag valde därför att undersöka vilka strategier som används av kommunen för att driva påverkansförsök på EU inom klimatpolitiken.

Mitt objekt för fallstudien är Göteborg stad, som är ett lämpligt fall av flera anledningar. För det första har staden en explicit retorik kring sitt arbete gentemot EU och på hemsidan kan utläsas att: ”Göteborg är en betydelsefull aktör, främst på den europeiska arenan, och det är viktigt att påverka EU:s agenda för att gynna våra lokala intressen” (Göteborgs stad u.å.). Sedan 2008 har staden ett representationskontor i Bryssel, som ska vara en direktlänk mellan Göteborg och EU (Göteborgs stad u.å.) Vidare fick Göteborgs stad utmärkelsen som årets klimatstad 2015 med anledning av sina ambitiösa och innovativa klimatstrategier och för arbetet med att beräkna konsumtionsbaserade växthusgasutsläpp hos invånarna (WWF 2015). Staden har även utformat sina egna miljömål utifrån de nationella miljö kvalitetsmålen som anses extra viktiga för Göteborgssamhället och 2014 utvecklade staden ett klimatstrategiskt ramverk för att långsiktigt arbeta med att minska klimatpåverkan, innehållande olika strategimål för att uppnå miljö kvalitetsmålet *begränsad klimatpåverkan* till år 2030 (Klimatstrategiskt program 2014). Utöver detta fick jag även intrycket att staden är involverad i många EU-relaterade projekt, i synnerhet inom klimat- och miljöområdet (Göteborgs stad u.å.). Dessa anledningar gör att Göteborgs stad som fall kan betraktas och klassas som ett *critical case*, det vill säga att det representerar en kommun som vill driva påverkansförsök på EU. Detta gör fallet viktigt ur teoretisk synpunkt för att eventuellt kunna bekräfta, utmana och utveckla teoretiska antaganden om det europeiska flernivåstyret.

3.3 Textmaterial

Jag ville studera dokument som ger riktlinjer åt det europeiska samarbetet eftersom en organisations dokument ligger till grund för agerande och beslut (Justesen & Mik-Meyer 2012 s.117), därmed skulle dessa kunna förmedla en bild av stadens inställning till EU-arbetet. Ytterligare en fördel med att studera dokument i min fallstudie var att de, till skillnad från

intervjuerna som genomfördes, hade utvecklats oberoende av min inverkan, de fanns redan inom organisationen.

Dokument som ger riktlinjer åt det internationella arbetet är främst en policy för internationellt arbete, vilken jag hoppades kunna ge insikter i stadens syn på omvärlden och det europeiska samarbetet. Jag har också studerat det ägardirektiv som ger riktlinjer åt Brysselkontorets arbete samt kontorets årsberättelse från 2015 i syfte att kunna utröna vilken inriktning kommunstyrelsen gett deras arbete och vilket arbete de ägnat sig åt. Dokumenten är hämtade från Göteborgs stads hemsida.

3.4 Val av respondenter

För att ge studien ett kvalitativt angreppssätt valde jag att genomföra samtalsintervjuer. Intervjun kan utgöra den viktigaste källan för evidens i en fallstudie (Yin 2014 s. 110) och därför valde jag att intervjua både tjänstemän och politiker inom Göteborgs stad för att skapa mig en bred förståelse för hur staden använder strategierna i sitt påverkansarbete gentemot EU, dels vilka förväntningar som finns från ett politiskt håll och hur dessa omsätts i praktiken av tjänstemännen.

Av tjänstemän ville jag främst intervjua personal från stadens Brysselkontor och Stadsledningskontorets Internationella avdelning, eftersom de kan förväntas ha insyn och kunskap om stadens förhållande till omvärlden och i synnerhet till EU. Jag fick möjlighet att intervjua Brysselkontorets VD och kontorets chef och tre tjänstemän från stadsledningskontoret som alla tre arbetade med EU-relaterade frågor, dels med EU-projekt, nätverkssamarbete och samordning av EU-arbetet i staden. Jag intervjuade även en tjänsteman från Miljöförvaltningen med anledning av dennes arbete med stadens nätverkssamarbete inom klimat- och miljöfrågor.

Av politiker fick jag möjlighet att intervjua två av fyra jag kontaktade, närmare bestämt ordföranden för miljö- och klimatnämnden och tillika representanten för Eurocities: Miljöforum och en ledamot i styrelsen för Gothenburg European Office. Alla som intervjuats kommer vara anonymiserade, dock kommer de tituleras som Tjänsteman 1-6 tillsammans med respektive arbetsplats (Stadsledningskontoret, Brysselkontoret, Miljöförvaltningen), och politiker som Förtroendevalda 1-2. Anonymiseringen av mina respondenter motiverades av

metodologiska skäl, vilket avhandlas under avsnitt 3.6.

3.5 Intervjuguide

I mitt fall hade intervjuerna en semi-strukturerad form, vilket betyder att jag arbetade utifrån en guide av frågor och teman som jag förberett i förväg och ämnade fråga mina respondenter (Justesen & Mik-Meyer 2012 s. 53). Min intervjuguide³ utvecklades utifrån mitt analysverktyg och byggde på tre teman. Frågor som berörde typ II av flernivåstyret och nätverkssamarbete som strategier utgjorde ett tema, detta eftersom jag såg strategin av nätverkssamarbete som en utveckling av samma fenomen som typ II av flernivåstyret avser. Jag inledde varje intervju med att presentera mig själv och min studie och ställde några inledande frågor för att få respondenterna att känna sig bekväma. Denna form av intervjuguide möjliggjorde för mig att hålla intervjun öppen för avvikande men intressanta sidospår och för mig själv att ställa följdfrågor på det.

3.6 Genomförandet av intervjuerna

Kontexten av själva intervjun är viktig att reflektera över (Justesen & Mik-Meyer 2012 s.54), eftersom samspelet mellan mina respondenter och mig kan vara avgörande för vilken information som framkommer i intervjuerna. I min roll som intervjuare reflekterade jag därför över aspekter som skulle kunna påverka samspelet mellan mig och respondenterna. Alla respondenter i studien fick genom min första kontakt med dem via mejl en kort introduktion till vad min studie skulle handla om. För att minska risken för att sätta någon respondent i underläge inledde jag varje intervju med några frågor där respondenterna fick presentera sig själva och sitt arbete för att sedan gå vidare med att presentera upplägget för intervjun och fråga om tillåtelse att spela in intervjun. Jag var också tydlig med att deras namn skulle anonymiseras i uppsatsen, med förhoppningen att göra de mer öppna inför mina frågor.

Samtliga intervjuer har genomförts som personliga möten, med undantag för en som hölls via Skype och intervjuerna har tagit mellan 30-50 minuter. Tid och plats för intervjuerna har styrts utifrån respondenternas preferenser och möjligheter. I samtliga intervjuer har jag haft basen i min intervjuguide, men med viss varians av frågor eftersom en fallstudie inte nödvändigtvis behöver bygga på samma frågor som i en enkätundersökning exempelvis. Den

³ Se Bilaga 1

första intervjun genomfördes med två respondenter från den internationella avdelningen, vilket var något som den ena planeringsledaren föreslog för att kunna ge svar på mina frågor. Intervjun med Brysselkontorets personal hölls med kontorets VD och chef över Skype och de fyra övriga intervjuer har hållits som enskilda personliga möten.

3.7 Hur har jag analyserat mitt material?

Empirin för denna uppsats består dels av styrdokument och policydokument inhämtade från Göteborgs stads hemsida och intervjuer med tjänstemän och förtroendevalda i Göteborgs stad. Hur har jag analyserat mitt inhämtade material? De teoretiska begrepp och perspektiv som jag valde att tillämpa i min studie utgjorde det jag kallade strategier för kommunen att påverka EU. Förklaringar togs fram för vad dessa strategier kunde innebära, dels via en teoretisk härledning och med hjälp av exempel från den tidigare forskningen, vilka presenterats tillsammans med strategierna i analysverktyget från kapitelavsnitt 2.3. Att få en förklaring till vad strategierna skulle kunna innebära var ett sätt att göra strategibegreppet mer operationaliserat och ett sätt att garantera validitet av begreppet, att jag studerade det jag avsåg att studera.

Materialinsamlingen i uppsatsen började med att jag samlade in de aktuella dokumenten för att sedan läsa igenom dessa. Efter en noggrann genomläsning hittade jag delar som var relevanta varpå jag sedan läste igenom dokumentet igen med mitt analysverktyg i åtanke för att skapa kategoriseringar i dokumentet. När delar av text från ett dokument tolkas är det viktigt att dessa förstås i relation till helheten och även att helheten måste kunna förstås utifrån delarna (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud 2003 s.247), vilket var något jag hade i åtanke när jag började tolka de textstycken som markerats som relevanta.

När jag började bearbeta materialet från intervjuerna inledde jag med att transkribera intervjuerna för att sedan läsa igenom de i sin helhet. Eftersom min intervjuguide byggde på frågor utvecklade från analysverktyget⁴ skapades en naturlig kategorisering i det transkriberade materialet, å andra sidan skapade följdfrågor och sidospår också avbrott, varför det var viktigt att analysera intervjuerna i sin helhet och försöka skapa en berättelse av varje intervju. Jag anammade en liknande teknik som i dokumentanalysen, det vill säga att markera

⁴ Kapitelavsnitt 2.3

relevanta partier och läsa igenom materialet med mitt analysverktyg i åtanke.

4. Resultat och analys

I detta kapitel presenteras resultaten som min studie genererat och en analys av dessa. Resultaten presenteras i enlighet med ordningen av hur strategierna presenterades i analysverktyget, här kommer dock typ II av flernivåstyret och nätverkssamarbete presenteras och analyseras ihop. Jag inleder med en presentation av fallet.

4.1 Fallet- Göteborgs stad

På COP 21⁵ fanns Göteborgs stad på plats och representerades dels av Sverige, i sin tur företrädd av EU, men även för att självständigt driva sin egen agenda och visa upp sitt arbete med innovativa lösningar inom klimatområdet (Tjänsteman 6 SLK⁶). Stadens drivkraft för klimatarbetet grundar sig i en rad politiska beslut, dels från det klimatstrategiska programmet som är stadens politiska strategi för klimatpolitiken, och åtagandet i form av EU:s målsättning i 2020 strategin⁷ (Tjänsteman 1 SLK).

För att uppnå sina ambitiösa mål inom klimatpolitiken krävs att staden hänger med i EU:s policyprocess då en stor del av lagstiftningen inom klimatområdet utvecklas inom EU och därmed är det viktigt att försöka påverka lagstiftningen så att den inverkar positivt på stadens verksamheter (Tjänsteman 4 Brysselkontor). Brysselkontorets VD uttrycker det som att: ”... vi är med och påverkar ramverken som sätter framtidens, ja men som sätter ramarna för hur vi kan agera som energibolag och vilka område som vi måste fokusera på för att nå EU:s stora mål” (Tjänsteman 4 Brysselkontor).

Stadens påverkansförsök gentemot EU inom klimat- och miljöområdet ses ur perspektivet att Sverige i europeisk jämförelse är långt fram med sitt klimatarbete och därmed finns potential att påverka EU:s normer kring klimat- och miljöpolitiken från sin horisont av problemet (Tjänsteman 6 SLK). Stadens arbete med och gentemot EU ska vara en integrerad del av kommunens alla verksamheter (Policy och riktlinjer för internationellt samarbete 2014 s.1), där de två ”tungta benen” i stadens EU-arbete är påverkansarbete och att tillskansa sig finansiering från EU-projekt (Tjänsteman 2 SLK).

⁵ COP 21 var Förenta Nationernas klimatkonferens som hölls i Paris 2015

⁶ SLK är en förkortning på Stadsledningskontoret

⁷ 2020 strategin formar EU:s klimatmål fram till år 2020, de omfattar fyra mål varav ett är att minska utsläppen med 20 % i jämfört med 1990 års nivåer (EU-upplysningen 2015)

4.2 Hur utnyttjar staden typ I av flernivåstyret som strategi för att påverka EU inom klimatpolitiken?

I flera intervjuer betonas det att den formella beslutsnivån är en viktig aktör att driva påverkan gentemot för att ministerrådet har halva makten i EU och där är regeringen representanten, vilket bekräftar bilden som Berg & Lindahl (2007) framför i sin forskning om subnationella nivåers inställning till regeringen som kanal för påverkan.

Inom klimatpolitiken menar Brysselkontorets VD att ”nationalstaterna sitter i förarsätet”, men att städernas betydelse måste erkännas mer eftersom det är där utsläppen är störst och det är där den största delen av befolkningen bor, ”så gör vi inte åtgärder i städerna kommer vi inte uppnå målen som nationalstaterna har skrivit under på” (Tjänsteman 4 Brysselkontor). Av i stort sett samtliga intervjuer konstateras det att staden skulle kunna utnyttja den svenska staten mer proaktivt för att påverka EU generellt sett och att skapa ett bättre sammanhang mellan det som görs mot Bryssel och Stockholm.

”... egentligen handlar det ju om att arbeta på alla fronter man kan, men hittills har det väl funnits potential att arbeta mer mot den nationella nivån vad gäller EU-påverkan, men det är lite svårt att komma igenom där, för det där remissförfarandet är så grundmurat och så har man jobbat så länge på en kommunal nivå. Det är inte helt lätt att kombinera det med en annan typ av påverkansarbete, som är nyare, så man måste hitta en bra synkning där.” (Tjänsteman 6 SLK)

Citatet ovan syftar på det traditionella remissförfarandet som departementen i regeringskansliet skickar ut till kommunerna i EU-frågor, vilket är ett exempel på hur staden kan få ge sina inspel till hur den nationella nivån ska förhandla med EU-kommissionen. En tjänsteman lyfter ett exempel där kommissionen presenterat ett förslag om cirkulär ekonomi där miljödepartementet skickat en remiss till staden som besvarats av Kretslopp- och vattenförvaltningen med anledning av deras arbete med återvinning och resursfrågor. Parallellt med detta gjorde kommunstyrelsen ett yttrande för att kunna ge stadens

Brysselkontor⁸ en politisk position för att där driva påverkan gentemot EU-parlamentariker i frågan, som byggde på svaret som lämnats till miljödepartementet (Tjänsteman 6 SLK).

Exemplet belyser utmaningen för stadens påverkan på den formella beslutsnivån. Den nationella nivån äger ansvaret för vilken position Sverige ska företräda i de formella förhandlingarna med kommissionen, där staden gör sina synpunkter gällande genom remisser, men driver dem också parallellt genom Brysselkontoret som plattform. Problematiken som staden ställs inför kan förklaras utifrån det Jeffrey (2000) pekar på om att subnationella nivåers påverkansmöjligheter ligger inom ramen för nationalstatens utrymme. I ett fall rörande skatteundantag för biobränslen exemplifieras det återigen hur regeringen var förhandlaren med kommissionen och kommunen är utan mandat i de formella förhandlingarna men däremot kunde påtala vikten av ett vidare skatteundantag för stadens och Sveriges räkning genom att skicka skrivelser till ministrar i regeringen från kommunstyrelsen och utnyttja Brysselkontoret för att nå ut till aktörerna i Bryssel genom seminarier och event i syfte att lyfta frågan (Årsberättelse GEO 2015 s.2).

Citatet från Brysselkontorets VD illustrerar problematiken:

”... det är en utmaning i att som vi jobbar mot Bryssel jobbar vi inte mot Stockholm, vi har inget kontor i Stockholm, vi har ingen som äger ansvaret för att Göteborgs synpunkter kommer fram i Stockholm. Vi använder SKL, så det finns ju etablerade nätverk och kontaktytor men det finns ju inte det här samlade angreppssättet som vi ändå har mot Bryssel. Det vill säga, det här är de prioriterade frågorna och det här ska vi jobba mot, det här måste vi uppnå. Det har vi inte på samma sätt och det är ju något vi diskuterar i stan, hur kan vi få ihop det här bättre och se till att det vi säger i Stockholm också sägs i Bryssel eller tvärtom så att vi får ett sammanhang i detta. Det är klart att Stockholm är otroligt viktig i beslutsprocessen här nere för oss”

(Tjänsteman 4 Brysselkontor).

Citatet ovan belyser att det finns en viss utvecklingspotential för staden att driva påverkan gentemot den svenska staten, det krävs en bättre synkronisering med det som görs direkt mot Bryssel. Det bekräftas också att den svenska staten är viktig att förhålla sig till i beslutsprocesserna på EU-nivå, vilket stödjer Jeffrey (2000) inlägg om att politikens utformning blir ett gemensamt projekt mellan stat och subnationella nivå.

⁸ Återkommer till Brysselkontoret i avsnitt 4.4

En förtroendevald uttrycker det som att: *”Det är ju EU som ger ett ramverk men det är ju staten som i praktiken reglerar hur det faktiskt ser ut så att även om man får med saker i lagstiftningen på EU nivå så är det ju inte säkert att det blir så i Sverige”* (Förtroendevald 1), vilket på ett tydligt sätt pekar på flernivåstyrets komplexitet. Därför verkar det just vara centralt för staden att utveckla sitt arbete mot staten så att det sker i synkronisering med det som görs i Bryssel och således tillförsäkra sig ett utfall som är positivt för staden, dels utnyttja statens lagstiftande makt inom ministerrådet och reglerande makt på den nationella nivån. I en intervju resoneras det kring att utvecklingen går mot att de avgränsade nivåerna med stat, region och kommun håller på att luckras upp och att kommunerna i framtiden kommer göra det regionerna gör nu, nämligen öppna kontor i Stockholm. Det vore inte helt otänkbart eftersom etableringen i Bryssel följde samma mönster, först kom regionerna och det talades mycket om ’regionernas Europa’, och sedan började städerna etablera sig i Bryssel för att driva politisk påverkan, till skillnad från den regionala nivån som mest driver projekt på EU-nivån (Tjänsteman 6 SLK).

Stadens förhållande till den formella beslutsnivån är beroende av den politiska sakfrågan och vad som passar stadens intressen bäst. Exempelvis delar EU och Göteborg intressen i frågan om investeringar och satsningar på infrastrukturfrågor kring Göteborgs hamn, då den är en av Europas viktigaste hamnar, vilket då blir ett viktigt inspel när diskussionerna tas om infrastrukturens satsningar på den nationella nivån (Tjänsteman 4 Brysselkontor). Typ I av flernivåstyret som strategi för påverkan sker alltså i flera skeden av policyprocessen.

Ur ett flernivåperspektiv kan det som presenterats ovan påvisa flernivåstyrets komplexitet där den kommunala nivån måste förhålla sig till den nationella nivåns styrning och reglering i sitt påverkansarbete gentemot EU, vilket är något som flera tjänstemän menar att staden måste bli bättre på. Typ I kan identifieras som strategi i stadens påtryckningar gentemot den svenska staten i fallet med cirkulär ekonomi och biogasfallet, i det senare fallet påvisas att den formella beslutsnivån är betydelsefull att förhålla sig till för ett framgångsrikt påverkansarbete när staden delar intressen med staten. Typ I som strategi kan också ta sig uttrycket i att staden tillsammans med EU delar intressen i en fråga som gynnar staden, men där den nationella nivån måste övertygas. Trots att flernivåstyrets möjliggörande struktur har medfört att staden kan ha direktkontakter med EU:s institutioner så är den nationella nivån ofrånkomligen aktören som konstituerar stadens förutsättningar att påverka, vilket kan relateras till det Pierre och Peters (2004) påtalar om flernivåstyret som ett politiskt spel för de mest inflytelserika

aktörerna. Flernivåstyrets komplexitet ställs på sin spets när det resoneras kring möjligheten att kommunerna i framtiden kommer ha representationskontor i Stockholm.

4.3 Hur utnyttjar staden typ II av flernivåstyret och nätverkssamarbete som strategier för att påverka EU inom klimatpolitiken?

Typ II av flernivåstyret och nätverkssamarbete är strategier som tar sig olika uttryck i stadens påverkansförsök gentemot EU inom klimatpolitiken. Av samtliga intervjuer förmedlas en positiv bild av stadens medlemskap och deltagande i olika typer av nätverk och projekt, det anses både kunna generera direkta som indirekta påverkansmöjligheter. En tjänsteman menar att det är ett politiskt ställningstagande som ligger bakom stadens medverkan i transnationella samarbeten, det är ett sätt att leva upp till sin vision ”hållbar stad- öppen för världen” (Tjänsteman 1 SLK). Det ses också som ett sätt att positionera sig i klimatfrågan tillsammans med europeiska städer (Tjänsteman 4 Brysselkontoret) och att nå en gemensam syn och etablera gemensamma standarder (Tjänsteman 3 MF⁹), vilket kan kopplas till motivet bakom varför policynätverk skapas (Börzel 1997).

Stadens medlemskap i nätverket Eurocities var ett direkt resultat av ett politiskt ställningstagande och det påbjuds alla förvaltningar och bolag att engagera sig i nätverket. Eurocities ses som en viktig och tung aktör för att påverka EU:s lagstiftning, ett av forumen för att göra det i klimatrelaterade frågor är Miljöforumet (Tjänsteman 1 SLK). Eftersom det är en gemensam standpunkt från över 100 tals europeiska städer som ska levereras till EU får staden kompromissa om svaret som ska levereras. ”*Man kan ta det som är specifikt för Göteborg och generalisera det till en europeisk nivå, då brukar man kunna landa ganska bra*” menar en tjänsteman och syftar på hur staden kan backa tillbaka till sina övergripande klimatstrategier och program för att formulera sin åsikt till Miljöforumet, men det krävs att det ska kunna vara överförbart till andra och inte för specifikt för stadens förutsättningar (Tjänsteman 6 SLK).

Staden deltar i EU-projektet Celsius som är ett samarbete kring fjärrvärme. Projektet har fått ett tungt mandat inom frågan och staden har fått mycket att säga till om inom fjärrvärme frågan tack vare projektet. Det har även blivit en viktig plattform att utnyttja för att driva påverkansarbete utifrån (Tjänsteman 2 SLK). Påverkansarbetet genom Celsius-projektet har skett på olika fronter. En första strategi var att lyfta frågan i Bryssel genom konferenser och event. Vid senare tillfälle skedde direkta påverkansförsök på en värme- och kylastrategi som utvecklats inom området genom att skicka ett brev till den ansvariga kommissionären

⁹ MF är en förkortning på Miljöförvaltningen

undertecknat de projektdeltagande städernas borgmästare. Under året börjar ett arbete med att revidera direktiv och ”... *då kommer man titta tillbaka på strategin och då gäller det ju att prata med parlamentarikerna och den svenska staten för då går det in i en annan fas*” (Tjänsteman 2 SLK). Detta påvisar hur en möjlighet till påverkan kan alstras utifrån projektdeltagande och hur staden arbetar flexibelt med strategierna för vilken fas frågan ligger i policyprocessen.

Enligt samma tjänsteman kan Celsius-projektet påvisa hur projekt och policy hänger ihop. Det handlar om möjligheten att påverka hur utlysningarna för projekten ser ut och därmed tillförsäkra sig att designen ska passa staden: ”... *så det är ett ganska snyggt exempel på hur man kan påverka en utlysning och sen ta hem projektet och sen kan man med kraft av projektet påverka lagstifningar, så det hänger väldigt tight ihop*” (Tjänsteman 2 SLK). Enligt Scultzes (2003) definition av en ”policy-maker” skulle Celsius- projektet kunna tolkas som en möjlighet för staden att få vara delaktig i politikutformandet av fjärrvärmens.

På nationell nivå har staden även ett medlemskap i Klimatkommunerna som beskrivs som ett betydande nätverk med hänsyn till att de samlar kommunerna ”som vill lite mer” och det finns även ett Storstadssamarbete med Malmö och Stockholm. Klimatkommunerna kan driva gemensam påverkan på EU och den nationella nivån genom att leverera synpunkter från samråd och remisser och genom Storstadssamarbetet kan erfarenheter och lärdomar utbytas (Tjänsteman 3 MF).

Ett av de stora motiven med stadens nätverkssamarbeten inom klimatområdet är kunskapsutbytet med andra europeiska städer, ”*vi vet att vi är ganska duktiga inom vissa områden och vill gärna att andra städer lär av oss*” (Tjänsteman 2 SLK). I flera intervjuer betonas vikten av att vara en trovärdig aktör som ”är med på banan”, vilket staden har blivit genom att bygga upp ett europeiskt nätverk och erfarenhet av att delta i EU-projekt (Tjänsteman 2 SLK). På så sätt får staden sina lösningar inom klimat, miljö och energi uppmärksammade och kan förstärka sin ”branding” av att vara en klimatsmart stad, vilket förväntas resultera i rad spinn-off effekter. Exempelvis lyfts att Eurocities- nätverket var en ingång till att staden fick vara partner i Celsius- projektet: ”... *man kan ju säga att vårt medlemskap i Eurocities på något sätt lade grunden för att staden nu är partner i ett jättestort fjärrvärmeprojekt.*” (Tjänsteman 1 SLK). Att bygga upp en trovärdighet som aktör och att marknadsföra sina lösningar gör att nya möjligheter till deltagande i projekt genereras och

således även ökade påverkansmöjligheter.

Eurocities, Klimatkommunerna och Celsius-projektet drivs genom att koordinera gemensamma intressen för att kunna positionera sig gentemot EU, vilket är motiv bakom varför policynätverk skapas (Börzel 1997). I Miljöforumet för Eurocities kan staden lyfta in sina synpunkter vilket sedan ges som inspel till formandet av EU-lagstiftningen. Detta kan appliceras på det som kännetecknar ett så kallat *transnational advocacy network*, stadens medlemskap i nätverket syftar till att försöka påverka specifika lagförslags utformning. Celsius-projektet kan även tolkas inom ramen för ett *transnational advocacy network*, då staden genom projektet är med och försöker påverka utformningen och villkoren för fjärrvärmens utveckling inom EU. Nätverken kan betraktas som pådrivande inom klimatpolitiken i processer vid sidan av den formella styrningskedjan, där möjlighet ges att ge inspel till kommande lagstiftning. Det vittnar om stor komplexitet i EU:s policyprocess och att den lokala policyaktörens påverkansförsök sker inom institutionaliserade former för nätverkande, för att använda Kerns (2010) terminologi.

En svårighet som lyfts med nätverken är att de ofta förblir personliga och svåra att föra över på organisationen, ”*Det är en ständigt utmaning att föra vidare information, när jag varit på Eurocities Miljöforum och jag skriver min miljörapport, men har jag någon mottagare av den? Hinner någon?*” (Tjänsteman 1 SLK). En annan sårbarhet med nätverken är att det är svårt att utvärdera effekterna eftersom de oftast genererar långsiktiga resultat (Tjänsteman 2 SLK). I linje med det lyfter en förtroendevald den problematik som kan uppstå utifrån ett legitimitetsperspektiv ifall samarbetena som staden är involverad i inte genererar några direkta effekter (Förtroendevald 1).

Genom att flera städer är engagerade och driver frågor inom klimat- och miljöområdet gemensamt kan det utvecklas finansieringsinstrument som bidrar till städernas utveckling och som Göteborg en dag kan söka medel ifrån, vilket då är en effekt av att städerna positionerar sig (Tjänsteman 4 Brysselkontor). Detta är ett exempel på en strategi av horisontell samverkan med andra städer i Europa som förväntas kunna påverka tillkomsten av finansieringsinstrument som staden sedan kan dra nytta av i sitt klimatarbete, att positionera sig tillsammans med andra städer är ett sätt att indirekt försöka påverka sina egna förutsättningar till utveckling.

Det upplevs vara viktigt att samarbeta horisontellt och bli uppmärksammas i olika sammanhang med andra städer i Europa för att kunna profilera sig som aktör. De stora städerna som London, Rom och Madrid kommer alltid finnas med i sammanhangen oavsett om de har proaktiva lösningar på ett policyproblem eller inte, Göteborg däremot måste kunna profilera sig och dela sina lösningar inom klimat- och miljö med andra städer (Tjänsteman 6 SLK). Att profilera sig som en aktör med lösningarna är stadens biljett in i de större sammanhangen och kan utifrån Börzel (1997) tolkas som att staden besitter en form av immateriell resurs som den bidrar med till de horisontella samarbetena och policynätverken för att få finnas representerad med de europeiska storstäderna och därmed försöka bygga upp ett starkare mandat som aktör.

”... EU kan inte klara sina målsättningar för procentuella utsläpp för ett visst år om de inte har Europas stora städer med sig och arbetar tillsammans med dem, och på så sätt har ju städerna en öppen ingång att föra fram sina synpunkter och då de städer som lyckas profilera sig inom klimatområdet, det är de som får möjlighet att påverka, så om Göteborg ligger långt fram och håller hög profil här, då kan vi trots att vi är en liten stad finnas med i samma rum som de stora städerna...” (Tjänsteman 6 SLK).

Det är viktigt att synas i flera sammanhang, en konferens eller en talarplats på global nivå kan bidra till att stadens mandat som förtroendeaktör inom klimatfrågor stärks. Inför COP 21 anordnade exempelvis ICLEI eventet TAP (Transnational Action Programme) i syfte att dela lösningar inom klimat- och miljö och där blev Göteborg utvald som ett gott exempel för sin GoBiGas- anläggning. Staden arrangerade även ett eget event utifrån ICEI:s plattform om stadens satsning på gröna obligationer (Tjänsteman 6 SLK).

”Den politiska påverkan är ju att ge sina synpunkter på specifika lagförslag men det är ju också att syns man så finns man, och finns man så lyssnar man på oss. Vi blir en aktör som befinner oss i olika sammanhang, på EU- nivå och på global nivå, i sammanhang där banker är med, eller som Världsbanken anordnar (Tjänsteman 6 SLK).

Den mer indirekta kopplingen till påverkan som citatet ovan illustrerar är något som nästan betraktas som viktigare för staden än vad de formella remissvaren till regeringen kan göra, de ger inte samma ”ringar på vattnet” och där är det många som ska göra sina inspel (Tjänsteman 6 SLK). Emellertid betonas att det är ett arbete som inte alltid syns, det krävs att vara insatt i

frågorna och det är främst internationellt som staden blir uppmärksammas för sina lösningar inom klimatområdet (Förtroendevald 2).

”Genom att vi också syns här i Bryssel eller att vi var i Paris ger oss också en viss status gentemot institutionerna som sedan beslutar om medel en vacker dag, så att den direkta kopplingen är svår att göra och en bedömning av var man ser de här insatserna, det kanske man kan dra om tio år” (Tjänsteman 4 Brysselkontoret).

Citatet ovan syftar återigen på att stadens synlighet på EU-nivå och i de globala sammanhangen är viktig för att ge staden ett visst mandat gentemot institutionerna, det gäller helt enkelt att synas i flera sammanhang för att indirekt försöka påverka stadens framtida förutsättningar.

Empirin kan sammantaget ge intrycket av en relativt komplicerad policyprocess som äger rum på EU-nivån, där den lokala aktören genom intresseorganisationer, nätverk och projekt försöker göra sin påverkan gällande. Detta belyser en legitim fråga kring flernivåstyrets problematiska aspekter: går det att urskilja vilka processer som ligger bakom de politiska besluten?

4.3 Hur utnyttjar staden Brysselkontoret för att påverka EU inom klimatpolitiken?

“... vi bryr oss inte om att Sverige förhandlar med de andra länderna i det Europeiska rådet utan vi vill driva vår egen agenda”. (Tjänsteman 6 SLK)

Stadens Brysselkontor, som formellt sett är ett bolag, är en plattform för kommunen, lärosäten och näringsliv att få en direktkanal in i EU och ska bidra till staden övergripande vision om en ”hållbar stad- öppen för världen” (Ägardirektiv AB GEO¹⁰ 2014). Syftet är att driva intressebevakning så att staden ska kunna påverka olika policyfrågor som är av intresse, gärna i ett tidigt skede så att möjlighet kan ges att påverka utformningen (Policy och riktlinjer för internationellt samarbete 2014 s. 6f). Det kan konstateras att stadens Brysselkontor etablerats för att kommunen ska kunna öka sina påverkansmöjligheter direkt gentemot EU.

Brysselkontoret har en politisk styrelse med samtliga politiska partier representerade och tilldelning av uppdrag föregås av en politisk process som ska antas av kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har tilldelat Brysselkontoret miljöområdet, med klimat- och energifrågan, som ett av sina fokusområden fram till 2018 (Årsberättelse GEO 2015; Tjänsteman 6 SLK), vilket påvisar att en strategi för staden att försöka påverka EU inom klimatområdet är via plattformen som Brysselkontoret erbjuder.

Det framgår att innan kontorets uppdrag antas har staden en tjänstemannaberedning för att samla in idéer för kontorets agenda och prioriterade områden där fokus har legat på de kommunala bolagens agendor, som några även är Brysselkontorets strategiska partners, så som Göteborg energi, Göteborgs hamn och Business region Göteborg men också nyckelförvaltningar som Trafikkontoret och Miljöförvaltningen (Tjänsteman 4 Brysselkontor). En tjänsteman från stadsledningskontoret beskriver Brysselkontorets roll på följande sätt: *”... så det är ju mycket det som är deras arbete att se att här har vi ett tillfälle att påverka och så ta ner rätt person eller få rätt person att skriva ett positionspapper och se till att det kommer in i EU-maskineriet”.* (Tjänsteman 2 SLK).

På Brysselkontoret upplevs det att EU-institutionerna generellt sett är mottagliga för städernas åsikter *”... man är intresserad av vad städerna tycker och det är också en trend att städer är viktiga aktörer och borgmästare är de nya ledarna i världen och sådär, man ska inte*

¹⁰ GEO är en förkortning på Gothenburg European Office

överdriva det heller men det finns ändå en vilja att lyssna på den lokala nivån, det hjälper ju oss självklart.” (Tjänsteman 4 Brysselkontor).

Brysselkontoret deltar i seminarium, debatter och events i syfte att lyfta och driva frågor inom sitt fokusområde klimat, energi och miljö. När EU:s nya energipolitik lanserades bjöd den ansvarige EU-kommisionären in Kommunstyrelsens ordförande och Brysselkontoret för att diskutera EU:s energipolitik. Staden fick även under EU:s ”Sustainable Energy Week” arrangera aktiviteter och delta i en debatt om städernas roll i ny energiunion, där Göteborgs satsning på biogas lyftes som ett gott exempel av Europaparlamentarikern Claude Turmes från Luxemburg. Brysselkontoret har även tillsammans med Chalmers arrangerat ett seminarium i Europaparlamentet: ”Towards a KIC on Urban Mobility” där europaparlamentariker, representanter från EU-kommissionen och akademien och industrin diskuterade frågor kring den urbana miljön. Syftet var att profilera Göteborg och Chalmers som drivande inom frågan och evenemanget samlade runt 150 deltagare från europeiska städer, regioner, näringsliv samt akademien (Årsberättelse GEO 2015 s.5).

”Genom att vi överhuvudtaget är aktiva i de här frågorna i Bryssel och på global nivå så skapar vi ändå ett rykte runt Göteborg och det tror jag ändå att vi har lyckats väldigt väl med sedan vi satte upp det här kontoret. Folk ser Göteborg som en stad där det händer mycket intressanta saker och sen gäller det ju att kapitalisera på det dels genom utvecklingsprojekt eller genom att näringslivet får uppdrag, och det är alltid svårt att mäta effekterna” (Tjänsteman 4 Brysselkontor). Citatet syftar på hur stadens etablering i Bryssel och fokus på klimatfrågan har synliggjort staden som aktör.

Intresset för att använda Brysselkontoret som en strategi för påverkan verkar vara blandat i staden och i flera intervjuer beskrivs det som att det är personbundet, att kunskap och intresse för EU är avgörande för om politiker och tjänstemän använder Brysselkontoret. Kontorets VD menar att engagemang på tjänstemannanivån är blandat men att Göteborg energi, Göteborgs hamn och Trafikkontoret är exempel på aktörer som är aktiva (Tjänsteman 4 Brysselkontoret).

Den politiska uppbackningen från staden upplevs däremot vara stor och det påpekas att andra regionkontor verkar ha svårare att involvera och uppmuntra till aktivitet hemifrån (Tjänsteman 5 Brysselkontor). Den politiska förankringen är också tydlig: *”Man har ju en politisk styrelse över alla partier, så där finns ju en tydlig politisk avstämning och sen så har det funnits ett stort intresse för politiker och kommunalråd som inte sitter i den styrelsen att*

vara aktiva och delta på plats.” (Tjänsteman 6 SLK), vilket ur demokratisynvinkel är viktigt eftersom kontoret ska driva politisk påverkan inom klimatfrågor.

Sammantaget kan stadens strategier genom typ II av flernivåstyret, nätverkssamarbete och Brysselkontorets verksamhet stödja tesen om klimatpolitikens europeisering (Kern 2010). Genom transnationella nätverk och projekt utbyter staden erfarenheter och delar själva sina lösningar inom klimat, miljö och energi. Brysselkontoret är en viktig plattform att göra detta utifrån och empirin visar på hur kontoret kan stödja stadens profilering och direkt kommunicera med EU:s institutioner om klimat, miljö och energifrågor.

5. Diskussion och slutsats

5.1 Vilka strategier använder den kommunala nivån för att driva påverkansförsök på EU inom klimatpolitiken?

Göteborgs stads strategier för påverkan passar på flera sätt in i berättelsen om påverkan som Montin (2010) skriver om, vilken var min utgångspunkt för denna uppsats. Likt den tidigare forskningen har jag kunnat identifiera möjliga vägar som den kommunala nivån använder för att försöka påverka EU och i mitt fall hur dessa utnyttjas inom det klimatpolitiska området. Göteborgs stad representerar ett fall av en kommun som försökt tillvarata möjligheterna som flernivåstyret anlagt. Trots att staden i europeisk jämförelse är liten och inte gör sig skyldig till lika höga utsläpp som andra städer i Europa vill staden skapa sig en plats i sammanhangen med de större städerna och försöka bygga upp ett mandat gentemot EU- institutionerna inom klimatpolitiska frågor.

I stadens strategier för påverkan inom klimatområdet är det några drag som är förekommande för alla strategier. För det första måste staden anamma ett flexibelt arbetssätt i hur strategierna ska användas för i vilket stadie den klimatpolitiska frågan ligger i policyprocessen. I det empiriska materialet har jag även funnit exempel på hur staden koordinerar flera strategier för påverkan i specifika påverkansfall. En slutsats utifrån det empiriska materialet är att strategierna används parallellt, staden försöker helt enkelt driva påverkansförsök från flera fronter och göra det mesta av sina möjligheter till påverkan. Det påpekas dock att staden kan bli mer proaktiv i sitt användande av den svenska staten för att driva påverkan mot EU, vilket gör att typ I som strategi kan betraktas som mindre utnyttjad i denna studie. Det framgår i empirin att kommunens strategi att påverka EU via staten ses som grundmurad via de formella remissvaren och att det i framtiden är möjligt att andra plattformar kommer utvecklas för att driva sin påverkan via staten, exempelvis genom att öppna kontor i Stockholm.

Typ II av flernivåstyret och nätverkssamarbeten har i empirin kunnat identifieras som strategier som utnyttjas i hög utsträckning i stadens påverkansförsök, det vill säga via horisontella samarbeten i transnationella och nationella nätverk och projektdeltagande. Det kan uttryckas som att det skapats en positiv kontinuitet i stadens nätverkssamarbeten med avseende på att ”det ena ger det andra”. Staden har genom horisontella samarbeten byggt upp

ett förtroendekapital av erfarenhet och kunnat marknadsföra sina innovativa lösningar, vilket öppnat möjligheten för nya samarbeten och plattformar att driva påverkansförsök utifrån. Stadens försök att få en ingång i sammanhangen med de större europeiska städerna kan tolkas ske genom den immateriella resurs som staden bidrar med i form av kunskap och innovativa lösningar, vilket ger förståelse för ett policynätverks struktur. På så sätt förväntas EU:s institutioner lyssna till staden, det bör ligga i deras intresse för att lyckas nå unionens klimatmål.

Att det är svårt att se några direkta effekter av stadens nätverkssamarbeten och gemensamma positionering med andra städer inom klimatpolitiken kan innebära ett legitimitetsproblem. Emellertid får det betraktas som ett långsiktigt arbete som förväntas ge effekter i framtiden. När den principiella kritik om nätverkens underminerade av demokrativärden sätts i relation till det som uppmärksammas i empirin, att länken mellan nätverken och staden kan bli kopplat till en person, vittnar detta om en viss potential att förbättra insynen i påverkansarbetet inom nätverken.

Brysselkontoret företräder en möjlighet för staden att direkt driva påverkan gentemot EU inom klimatpolitiska frågor och är en strategi som från politiskt håll utnyttjas i stor uträkning. Genom att kunna kommunicera med institutionerna direkt i Bryssel och profilera staden försöker kontoret skapa påverkansmöjligheter inom klimat, miljö och energifrågor. Som framgått har Brysselkontoret i flera frågor fungerat som en plattform för att komplettera stadens påverkan som sker via den formella beslutsnivån, vilket är ett sätt att försöka synkronisera sina påverkansförsök. Berg & Lindahls (2007) förutsägelse om att politisk påverkan blivit en viktigare uppgift för Brysselkontoren kan utifrån denna fallstudie anses vara riktig.

Stadens påverkansförsök på EU inom klimatområdet görs utifrån ett egenintresse, det förväntas gynna stadens intressen och framtida förutsättningar att driva klimatarbete på den lokala nivån, men det kan även tolkas som något altruistiskt, att staden är lojal och känner en ”plikt” att sprida sina innovativa lösningar och kunskap inom klimat- och miljöfrågor.

5.2 Flernivåstyrets komplexitet- en möjliggörande struktur?

De slutsatser som dragits om vilka strategier kommunen utnyttjar för att påverka EU inom klimatpolitiken kan nu bidra till en diskussion kring flernivåstyret och dess betydelse för den lokala policyaktören. Flernivåstyret har visat sig komplext i denna studie, både med avseende på de avgränsade politiska nivåerna och på den mångfald av icke offentliga aktörer som rör sig kring dessa nivåer. Typ I som strategi kunde konstateras som mindre utnyttjad i stadens påverkansförsök och kommunens förhållande till den svenska staten i flernivåstyret är inte helt okomplicerad. Kommunens roll som påverkansaktör i flernivåstyret är på flera sätt beroende av den svenska staten, vilket betyder att analysen av kommunens påverkansmöjligheter måste göras med utgångspunkten att den nationella nivån är viktig. Den kritik och skepsis som riktas mot antagandet att subnationella nivåers mobilisering gentemot EU implicerar reell påverkan på policyprocessen gör sig delvis gällande med avseende på att staden inte har samma möjligheter att påverka EU:s politik som den svenska staten har. Lokala policyaktörer upplever att det finns potential för nya former av påverkan gentemot staten.

Denna studie har kunnat påvisa att påverkansförsök på EU klimatpolitiken främst sker genom typ II av flernivåstyret och nätverkssamarbeten som strategier och genom plattformen som Brysselkontoret erbjuder, vilket indikerar att det är där lokala policyaktörers påverkansmöjligheter ligger i flernivåstyret. Det är dock svårt att säga något om de reella effekterna som dessa strategier för påverkan har på EU:s policyprocess, sägas kan dock att strategierna har potential att generera möjligheter till påverkan. Flernivåstyret är en möjlighetsstruktur för lokala policyaktörer med avseende på de institutionaliserade formerna för nätverkande som utnyttjas kring denna struktur samt att städerna blir viktigare aktörer att lyssna till. Något problematiskt rent principiellt med stadens strategi för påverkan genom nätverkssamarbeten är att staden driver påverkan utanför sitt demos, det vill säga den representativa kopplingen blir svagare.

För den lokala policyaktören i flernivåstyret är det viktigt att det finns en positiv kontinuitet av samarbeten och att vara en synlig aktör som är villig att ta ansvar för ett specifikt policyproblem trots sin begränsande storlek. Detta väcker en relevans att i framtida studier göra en jämförelse mellan olika kommuners påverkansmöjligheter, eftersom det kan förväntas förefinnas olika förutsättningar att driva påverkansförsök.

6. Referenslista

- Bache, I., & Flinders, M. V. (red.) (2004) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press. E-bok. doi: 10.1093/0199259259.001.0001
- Berg, L., & Lindahl, R (2007), *Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel. Subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess*. (Rapport 7) Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier. Hämtad 2016-04-29, från
<<http://www.sieps.se/sites/default/files/55-20077.pdf>>
- Betsill, M. M., & Bulkeley, H. (2006) Cities and Multilevel Governance of Global Climate Change. *Global Governance*, 12 (2), ss. 141-160. Hämtad 2016-05-01, från
<<http://heinonline.org.ezproxy.ub.gu.se/HOL/Page?public=false&handle=hein.journals/glogo12&page=141&collection=journals#>>
- Betsill, M. M., & Bulkeley, H. (2004) Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities For Climate Protection Program. I *International Studies Quarterly*, 48 (2), ss. 471-493. Hämtad 2016-04-28, från
<http://www.jstor.org.ezproxy.ub.gu.se/stable/pdf/3693583.pdf?_=1462694066311>
- Bäck, H., & Larsson, T. (2008) *Den svenska politiken: struktur, processer och resultat*. Malmö: Liber AB.
- Börzel, T. (1997) What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. I *European Integration Online Papers*, 1, ss. 1-28. Hämtad 2016-05-08, från
<<http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf>>
- Essaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2003) *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 2. uppl. Stockholm: Nordstedts Juridik
- EU-upplysningen. (2015). *Klimatmål för att stoppa global uppvärmning*. Hämtad 2016-05-10, från
<<http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Vad-EU-gor/Miljopolitik-i-EU/Klimatmal-for-att>>

stoppa-global-uppvarmning/>

- Gustavsson, E. (2008) *Mellan det globala och det lokala: klimat, kommuner, nätverk*. Örebro: Örebro Universitet, Örebro Studies in Human Geography 2. Hämtad 2016-04-20 från,

<<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:136587/FULLTEXT01.pdf>>

- Göteborgs stad (u.å.). *EU-projekt inom Göteborgs stad*. Hämtad 2016-04-10 från,

< <http://goteborg.se/wps/portal?uri=gbglnk%3a20130417-1433>>

- Göteborgs stad (2016) *Gothenburg European Office Årsberättelse 2015* Hämtad 2016-04-20, från

<http://goteborg.se/wps/wcm/connect/74de075d-af0f-4c5d-a4b1-bab51d6b6f0a/Gothenburg+European+Office+Årsberättelse+2015.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=URL&CACHEID=74de075d-af0f-4c5d-a4b1-bab51d6b6f0a>

- Göteborgs stad (u.å.) *Göteborgs stads representationskontor i Bryssel* Hämtad 2016-04-20 från,

<<http://goteborg.se/wps/portal?uri=gbglnk%3a20130417-1513>>

- Göteborgs stad (u.å.) *Internationellt arbete*. Hämtad 2016-04-10 från,

<<http://goteborg.se/wps/portal?uri=gbglnk%3agbg.page.9f34d49c-b623-4340-96b7-bec80a44a1d8>>

- Göteborgs stad (2014) *Klimatstrategiskt program för Göteborg* Hämtad-04-25 från,

<<http://goteborg.se/wps/wcm/connect/36fb4599-a2c4-4e46-8621-0c71ceece4c5/Klimatstrategiskt+program+för+Göteborg.pdf?MOD=AJPERES>>

- Göteborgs stad (2014) *Policy och riktlinjer för internationellt arbete i Göteborgs stad* Hämtad 2016-04-25 från,

<http://goteborg.se/wps/wcm/connect/f8e454a7-0ec9-4669-a44f-a70894adaf55/Policy+och+riktlinjer+för+internationellt+samarbete+i+Göteborgs+Stad_KF_14.06.05.pdf?MOD=AJPERES>

- Göteborgs stad (2014) *Ägardirektiv för AB Gothenburg European Office* Hämtad 2016-04-20, från
<<http://goteborg.se/wps/portal?uri=gbglnk%3a20130416-162050&dominoURL=http://www5.goteborg.se/prod/Stadsledningskontoret/LIS/Verksamhetshandbok/Forfattn.nsf/0/FDADBC51AC562F4AC1257CF60024F884?OpenDocument>>

- Hedlund, G., & Montin, S. (2009) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Förlag

- Jeffrey, C. (2000) Sub-national Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference? *Journal of Common Markets Studies*, 38 (1), ss.1-23. doi: 10.1111/1468-5965.00206.

- Jerneck, M., & Gidlund, J. (2001) *Komplex flernivådemokrati: regional lobbying i Bryssel*. 1. uppl. Malmö: Liber ekonomi

- Johansson, J., & Svenska kommunförbundet. (1999) *Kommunalt självstyre på 2000-talet: om internationalisering och subnationellt inflytande*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

- Justesen, L., & Mik-Meyer, N. (2012) *Qualitative research methods in organisation studies*. Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.

- Kern, K. (2010) Climate Governance in the EU Multi-Level System: The Role of Cities. Från *Fifth Pan-European Conference on EU Politics*, University Fernando Pessoa and Faculty of Economics of Porto University, Porto, Portugal June 23-26 2010. Hämtad 2016-04-15, från
<https://www.researchgate.net/profile/Kristine_Kern/publication/228713460_Climate_Governance_in_the_EU_Multilevel_system_The_Role_of_Cities/links/00b7d523810595dffa000000.pdf>

- Marks, G., & Hooghe, L. (2004) *Contrasting Visions Of Multi-level Governance*. I Bache, I., & Flinders, M (red.) *Multi-level Governance*. E-Bok. Oxford: Oxford University Press. ss. 1-23. doi:10.1093/0199259259.003.0002.

- Montin, S. (2010) Kommunerna och flernivåstyrningen inom EU: Inflytande, anpassning eller inbäddning. I Tallberg, P., & Bergman Winberg, M. L. von (red.) *Flernivåstyrning: framgångsfaktorer för kommuner, regioner och staten*. [S.l.]: Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns landsting och Sveriges Kommuner och Landsting, ss.121-147 Hämtad 2016-04-05, från

<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:377984/FULLTEXT02#page=61>>

- Montin, S. (2007), Kommunerna och klimatpolitiken – ett exempel på tredje generationens politikområden. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 109 (1), ss. 37–57.

- Payne, A. (2000) Globalization and Modes of Regionalist Governance. I Pierre, J. (Red.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. New York: Oxford University Press ss. 201-218.

- Peter, J. (2000) The Europeanisation of Sub-national Governance. *Urban studies*, 37 (5-6), ss. 877-894. doi: 10.1080/00420980050011136.

- Pierre, J. (2009) Tre myter om governance. I Hedlund, G., & Montin, S. (Red.) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus förlag. ss. 37-56.

- Pierre, J., & Peters, B. G (2000) *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.

- Pierre, J., & Peters, B. G (2004) Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?. I Bache, I., & Flinders, M (red.) *Multi-level Governance*. E-Bok. Oxford: Oxford University Press. doi:10.1093/0199259259.003.0005. ss. 1-22

- Rienecker, L. & Stary Jørgensen, P. (2014) *Att skriva en bra uppsats*. 3 uppl. Stockholm: Liber AB.

- Schreurs, M. A. (2008) From the Bottom Up: Local and Subnational Climate Change Politics. *The Journal of Environmental policy & Development*, 17 (4), ss. 343-355 doi: 10.1177/1070496508326432.

- Schultze, C. J. (2003) Cities and EU governance: Policy-Takers or policy-makers?. *Regional & Federal Studies*, 13 (1), ss. 121-147. doi: 10.1080/714004785.

- Stoker, G. (1998) Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 55 (155), ss. 17-28. doi: 10.1111/1468-2451.00106.
- Ström, L. (2000) Swedish Municipalities and the European Union. I Gidlund, J., & Jerneck, M (Red.), *Local and Regional Governance in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited .ss. 97-124
- Sveriges Kommuner och Landsting. (2008). *Energi och Klimat: Positionspapper*. Stockholm: Katarina Tryck. Hämtad 2016-03-30, från
<<http://webbutik.skf.se/bilder/artiklar/pdf/5140.pdf?issuusl=ignore>>
- Sveriges Kommuner och Landsting. (2016) *EU påverkar lokalpolitiken*. Hämtad 2016-04-16, från
<<http://skf.se/demokratiledningstyrning/euinternationellt/eukommunerochlandsting/eupaverkarlokalt.1753.html>>
- Tallberg, J. Aylott, N. Bergström, C. F. Vifell, Å. C. Palme, J. (2010) *Demokratirådets rapport 2010: Europeiseringen av Sverige*. Stockholm: SNS
- WWF. (2015) *Göteborg utsedd till årets klimatstad 2015*. Hämtad 2016-04-23, från
<<http://www.wwf.se/press/aktuellt/1591702-gteborg-utsedd-till-rets-klimatstad-2015>>
- Yin, R. (2014). *Case Study Research Design and Methods*. 5 uppl. London: Sage.
- Zannakis, M. (2009) *Climate Policy as a Window of Opportunity: Sweden and Global Climate Change*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen: Gothenburg Studies in Politics 121.

Bilaga 1

Intervjuguide

Inledning

- Skulle du vilja inleda med att berätta lite om din position och arbetsuppgifter?
- Hur skulle du generellt sett beskriva stadens påverkansmöjligheter gentemot EU?

Typ I av flernivåstyret

- Hur ser du på den svenska staten som ett medel för att påverka EU inom en fråga inom klimatpolitiken?
- Hur kan påverkansarbete via staten gentemot EU ta sina uttryck?

Nätverkssamarbete och typ II av flernivåstyret

- Hur ser du på transnationellt och nationellt nätverkssamarbete inom klimatområdet?
- Vad skulle du säga är förklaringen till nätverksdeltagandet? Finns det exempelvis en medveten politisk strategi bakom.
- Vilka möjligheter ser du med stadens medlemskap i nätverkssamarbeten inom klimatområdet?
- På vilka andra sätt (kan vara indirekt och direkt) kan staden göra sina intressen gällande inom klimatpolitiska frågor i EU?

Brysselkontoret

- Vilken är Brysselkontorets främsta funktion/ roll?
- Hur har intresset sett ut från politiskt håll att driva klimatpolitiska frågor genom Brysselkontoret som en direktkanal mot EU?
- På vilka sätt använder staden Brysselkontoret för att driva påverkan inom klimatpolitiska frågor?
- Vilka aktörer (nätverk, institutioner, organisationer) är viktiga att samarbeta med i Bryssel?