

# Den globala politikens lokala förverkligande

*En fallstudie av Energimyndighetens program  
Uthållig kommun 2003-2007*

ER 2008:10

Böcker och rapporter utgivna av Statens  
energimyndighet kan beställas från  
Energimyndighetens publikationsservice.  
Orderfax: 016-544 22 59  
e-post: [publikationsservice@energimyndigheten.se](mailto:publikationsservice@energimyndigheten.se)

© Statens energimyndighet  
Upplaga: 300 ex

ER 2008:10

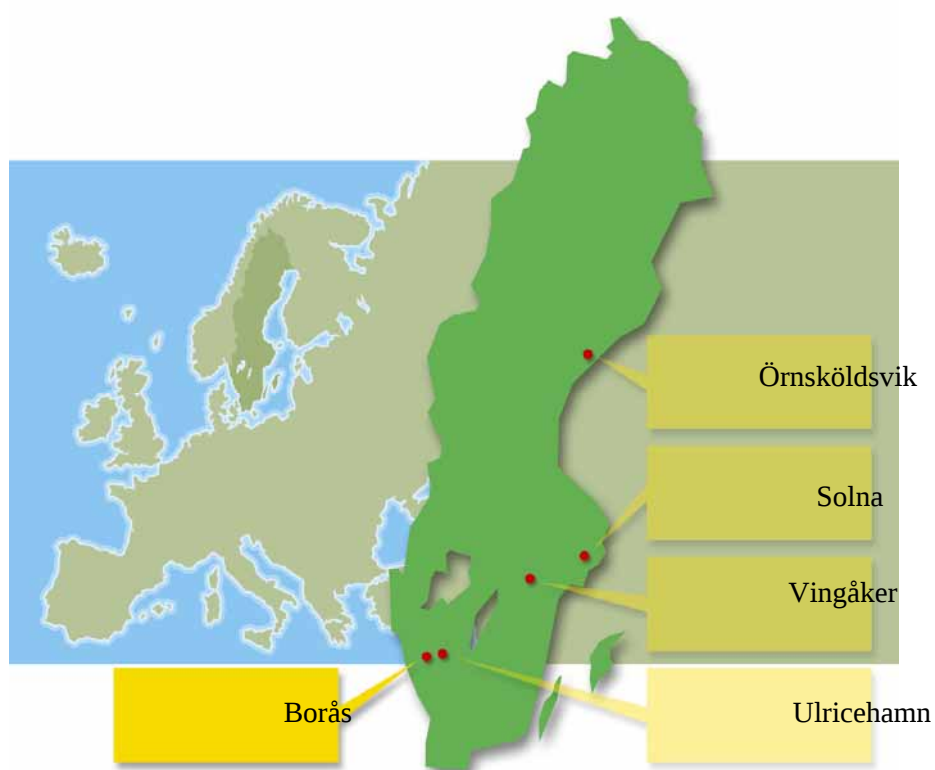
ISSN 1403-1892

# Den globala politikens lokala förverkligande

*En fallstudie av Energimyndighetens program*

*Uthållig kommun 2003-2007*

Astrid Fell



Luleå tekniska universitet  
Institutionen för industriell ekonomi och samhällsvetenskap  
Enheten för statsvetenskap  
971 87 Luleå

Doktorsavhandling

2008



## Energimyndighetens förord

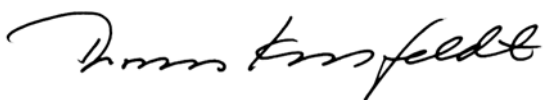
Energimyndighetens startade år 2003 det femåriga programmet Uthållig kommun tillsammans med kommunerna Örnköldsvik, Solna, Vingåker, Ulricehamn och Borås. Målsättningen med programmet var att under devisen, ”med energin som språngbräda” stimulera en hållbar utveckling på det lokala planet. De primära insatser Energimyndigheten tog på sig i samarbetet var att ge kunskap och stimulera samverkan i arbetet kring energifrågor. Insatser som i nästa skede skulle leda till kloka och framåtsyftande åtgärder.

En viktig del i myndighetens arbete har varit att samla kunskap och erfarenheter som kommer fram under de fem årens arbete och sprida det till ett större antal kommuner. Av den anledningen har kommunerna ålagts att årligen följa upp och rapportera in vad som hänt, Energimyndigheten har låtit genomföra olika typer av uppföljningar och utvärderingar för att med olika perspektiv få bekräftat vad som skett. Den här rapporten är ytterligare en del i uppföljningen av programmets första fem år och på sitt sätt unik.

Rapporten, som är resultatet av drygt fyra års studier av programmet Uthållig kommun, utgör författarens doktorsavhandling. Studien påvisar att samarbetsformen kan betecknas som ett så kallat styrningsnätverk, där Energimyndigheten och de medverkande kommunerna kan uppfattas som självständiga och jämbördiga aktörer som samverkar för att mobilisera resurser för att bättre lösa problem. Vidare betecknas arbetet som framgångsrikt eftersom samverkansprocesserna vitaliserats, processarbetet har utvecklats med hjälp av nya verktyg och nya kontakter har skapats. Författaren sammanfattar: ”I så måtto har nätverksstyrningen sått ett frö som kan leda till en institutionell förändring som skapar bättre förutsättningar att samverka lokalt för en uthållig utveckling”

Från Energimyndighetens sida ser vi den här rapportens resultat som ytterligare en bekräftelse på att den arbetsform Uthållig kommun utgör är lyckosam och som medfört att myndigheten alldeles nyligen fattat beslut om att erbjuda ett drygt sextiotal kommuner att medverka i nästa etapp.

Läs mer om arbetet med Uthållig kommun på Energimyndighetens hemsida.



Thomas Korsfeldt  
generaldirektör



Tore Carlsson  
projektledare

## Abstract

Network Governance for Sustainable Development  
A case study of the Swedish Energy Agency's  
Sustainable Municipality Programme 2003 – 2007

The view of networks has changed within the field of policy studies. Once they were considered as hampering the policy process, but today they are accepted as a legitimate policy instrument. The Swedish Government, for instance, makes use of networks to steer society. One attempt to do so is the *Sustainable Municipality Programme* launched by the Swedish Energy Agency in 2003. Five municipalities were selected to participate in this collaborative process to further sustainable energy policies.

This thesis explores the potential of network governance theory as a model for describing policy making. A case study addressing three questions was conducted. *Firstly*, can the Sustainable Municipality Programme be described within the framework of network governance theory? *Secondly*, is this governance network successful in its struggle to achieve its goals? *Thirdly*, can this example of network governance further a discussion exploring a scenario where inter-municipality network governance might pose a challenge to the principle of local government?

The *first* and *second* question is answered by focusing on four functions that the governance network should fulfil; to give priority to projects; to mobilize resources, to complete projects and, to evaluate the process. In order to answer the first question the case study focuses on the interaction within the governance network. Is the process organised in a fashion recognisable as network governance, as an ideal type of coordination? The analysis shows that network governance theory provides an analytic framework well suited to shed light on the process. The analysis also shows that the three first functions were achieved. Through negotiations the network gave priority to different projects. The thesis focuses on three of these. The first project includes the education of maintenance personnel. The second is a research project, investigating different actors' possibilities to plan for a more sustainable use of energy. The third project is a research project carried out within the field of physical planning. The fourth function, evaluation, still poses a problem since the actors themselves are not content with the evaluation model they produced.

In order to answer the *third* question the case study explores the notion of local government and how it can be safeguarded within a governance network. Two indicators are used to analyse this aspect of the process; the democratic anchorage of the governance network and the transparency of the process. The analysis shows that the process has been transparent and that local politicians have had an opportunity to meta govern the process. It is, however, undoubtedly so that the actors, or municipalities, gain influence over each other's policy processes. This causes discontent since local priorities get affected, sometimes negatively.

In the end of 2007, four of the five municipalities decided to remain within the programme, or the governance network, for another three years. They are now joined by an additional 60 municipalities.

Key words: Network governance, meta governance, sustainable development, energy

## **Förord Astrid Fell**

Denna forskningsrapport hade aldrig skrivits utan bistånd från olika håll. Först och främst vill jag rikta ett tack till Energimyndigheten som finansierat forskningsprojektet.

I mitt arbete har jag under drygt fyra år följt genomförandet av programmet, delvis på ganska nära håll. Jag har därmed kommit att följa en rad människor i deras dagliga gärning. Jag vill härmed tacka Er, kommunala tjänstemän och politiker för visat förtroende. Tack framförallt till Er kommunala programledare; Janne, Mia, Kjell, Susanne, Diana, Jesper, Åsa, och Linda. Ett varmt tack också till Er tjänstemän som jag mött inom olika delprojekt; Sylvia, Lut, Elisabeth, Börje, Hanna, Jessica, Lena, Jan H., Tommy, Veronica, Gill och Hugo. Ni har alla bidragit till att göra mitt arbete inte bara möjligt utan också väldigt lärorikt och trevligt.

Två forskningsprojekt har genomförts inom ramen för programmet. Ett varmt tack går till medlemmarna i de två forskargrupperna. Jag har lärt så oändligt mycket av Er! Ett särskilt tack till Jenny Palm, Linköpings universitet, för värdefulla diskussioner och kommentarer vid slutseminariet hösten 2007. Ett tack går också till Gullers Grupp Informationsrådgivare AB, framförallt till Johanna Ahlmark, som haft vänligheten att samarbeta med insamling av data, och tack till Er respondenter i de intervjuer som gjorts.

Jag vill också rikta ett varmt tack till Energimyndighetens eldsjälar; Tomas Korsfeldt, Tore Carlsson, Tord Eng, Gunilla Åbrandt, Daniel Lundqvist, Madeleine Nettelbladt, Eva Andersson, Åke Axenbom och Catrine Granö. Tack också Ni för visat förtroende, och för att Ni gjort mitt arbete såväl möjligt som lärorikt, men inte minst väldigt roligt! Tack!

Luleå 30 januari 2008

Astrid Fell



## Innehåll

|          |                                                                     |           |
|----------|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Nätverksstyrning för en hållbar utveckling</b>                   | <b>11</b> |
| 1.1      | Den globala politikens lokala förverkligande .....                  | 11        |
| 1.2      | Nätverksstyrning - En ny modell av och för politikens ordning ..... | 14        |
| 1.3      | En ny statlig styrningsstrategi växer fram? .....                   | 20        |
| 1.4      | Avhandlingens syfte och frågeställningar .....                      | 23        |
| <b>2</b> | <b>En ny modell av och för politikens ordning</b>                   | <b>27</b> |
| 2.1      | Analysens epistemologiska utgångspunkt .....                        | 27        |
| 2.2      | Nätverk som analytisk kategori i policyforskningen .....            | 30        |
| 2.3      | Ett rationalistiskt institutionsanalytiskt perspektiv .....         | 34        |
| 2.4      | Nätverksstyrning – En ny idealtyp etableras .....                   | 36        |
| 2.5      | Strategier och metoder för metastyrning .....                       | 38        |
| <b>3</b> | <b>Demokrati i nätverkens tid</b>                                   | <b>41</b> |
| 3.1      | Medborgarens roll i politiken .....                                 | 41        |
| 3.2      | Nätverksstyrningen och ansvarsfrågan .....                          | 45        |
| 3.3      | Det kommunala självstyret i nätverksstyrningens tid .....           | 47        |
| 3.4      | Styrningsnätverken och demokratin .....                             | 53        |
| <b>4</b> | <b>Fallstudiens uppläggning - material och operationaliseringar</b> | <b>55</b> |
| 4.1      | Uthållig kommun – Ett kritiskt fall av nätverksstyrning? .....      | 55        |
| 4.2      | Den empiriska studiens struktur och frågor .....                    | 58        |
| 4.3      | Material .....                                                      | 64        |
| 4.4      | Analysmodellen i sammanfattning .....                               | 67        |
| <b>5</b> | <b>Tekniska lösningar som upphov till nya problem</b>               | <b>71</b> |
| 5.1      | Energin som nationellt produktionsproblem .....                     | 71        |
| 5.2      | Energin som nationellt konsumtionsproblem .....                     | 74        |
| 5.3      | Energin som upphov till ett globalt klimathot .....                 | 75        |
| 5.4      | Energin som ett kommunalt samverkansproblem .....                   | 80        |
| 5.5      | Med kunskap och samverkan som styrmedel .....                       | 81        |
| <b>6</b> | <b>Processens aktörer Energimyndigheten och kommunerna</b>          | <b>85</b> |
| 6.1      | Energimyndigheten .....                                             | 85        |
| 6.2      | Programkommunerna .....                                             | 89        |
| 6.3      | Kommunernas målsättningar med deltagandet i programmet .....        | 95        |
| 6.4      | Urvalsprocessen – En tillämpning av gränsregler .....               | 97        |
| <b>7</b> | <b>Första året av fem, från idé till handlingsplan</b>              | <b>99</b> |
| 7.1      | Avsiktsförklaringen – En nätverkskonstitution kommer till? .....    | 99        |
| 7.2      | Den kollektiva nivån - Organisering av en nätverksprocess? .....    | 103       |
| 7.3      | Resultat av första årets organisering .....                         | 110       |
| 7.4      | Analys av första året .....                                         | 114       |

|           |                                                                     |            |
|-----------|---------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>8</b>  | <b>Tre insatser för en uthållig utveckling</b>                      | <b>117</b> |
| 8.1       | Fastighetsskötartutbildning som nätverksstyrning?.....              | 118        |
| 8.2       | Energianalyser som nätverksstyrning? .....                          | 120        |
| 8.3       | Fysisk planering som nätverksstyrning?.....                         | 127        |
| 8.4       | En framgångsrik, öppen och förankrad process?.....                  | 137        |
| <b>9</b>  | <b>Om sökandet efter en gemensam måttstock</b>                      | <b>141</b> |
| 9.1       | Konstitutionens krav på utvärdering.....                            | 142        |
| 9.2       | Indikatorjungeln.....                                               | 143        |
| 9.3       | Halvvägs i Uthållig kommun.....                                     | 144        |
| 9.4       | November 2005 - Ett besök i verktygslådan.....                      | 151        |
| 9.5       | Hösten 2006 – Programmet utvärderas.....                            | 155        |
| 9.6       | Uppföljning av visioner – En omöjlig uppgift? .....                 | 156        |
| <b>10</b> | <b>Sista året av fem, en omförhandling av konstitutionen?</b>       | <b>159</b> |
| 10.1      | Kapitlets material och analysmetod.....                             | 159        |
| 10.2      | Programmets avslutande fas .....                                    | 160        |
| 10.3      | Aktörernas beskrivning av programmet .....                          | 163        |
| 10.4      | Analys 168                                                          |            |
| <b>11</b> | <b>Nätverksstyrningens möjligheter och utmaningar</b>               | <b>173</b> |
| 11.1      | Fallstudien lärdomar: teoribildningens relevans.....                | 173        |
| 11.2      | Fallstudiens lärdomar: ett fall av effektiv nätverksstyrning? ..... | 174        |
| 11.3      | Fallstudiens lärdomar: nätverksstyrning och demokrati.....          | 176        |
| 11.4      | Frågor för framtiden .....                                          | 180        |
| <b>12</b> | <b>Sammanfattning</b>                                               | <b>183</b> |
| <b>13</b> | <b>Summary</b>                                                      | <b>189</b> |
|           | <b>Källor och litteratur</b>                                        | <b>191</b> |
|           | <b>Bilaga I</b>                                                     | <b>205</b> |
|           | <b>Bilaga II</b>                                                    | <b>206</b> |
|           | <b>Bilaga III</b>                                                   | <b>208</b> |
|           | <b>Noter</b>                                                        | <b>209</b> |

## Figurer

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figur 4. 1 Uthållig kommuns aktionsarena.....                                                                 | 59  |
| Figur 4. 2 Analysmodell för fallstudien av Uthållig kommun.....                                               | 67  |
| Figur 4. 3 De empiriska kapitelns tema .....                                                                  | 69  |
| Figur 6. 1 Energimyndighetens programgrupp (Modifierad efter Statens energimyndighet 2002-09-09, s. 13) ..... | 88  |
| Figur 9. 1 Kommunernas SWOT-analys .....                                                                      | 152 |
| Figur 9. 2 Energimyndighetens SWOT-analys.....                                                                | 152 |

## Tabeller

|                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabell 5. 1 Tillväxt i elproduktion och konsumtion i Sverige 1965-1990 (%)..... | 74  |
| Tabell 6. 1 Programkommunernas folkmängd, areal och befolkningstäthet .....     | 91  |
| Tabell 6. 2 Beviljade LIP och Klimpmedel till programkommunerna .....           | 92  |
| Tabell 6. 3 Kommunalt miljöarbete; år för antagande av policydokument .....     | 93  |
| Tabell 7. 1 Den kollektiva nivåns organisering 2003 .....                       | 114 |
| Tabell 8. 1 Verktyg och faser i planeringsprocessen .....                       | 130 |

# 1 Nätverksstyrning för en hållbar utveckling

*Energi är inte så mycket en enda produkt som en blandning av produkter och tjänster, en blandning av vilken individens välfärd, ländernas hållbara utveckling och de globala ekosystemens livsuppehållande förmåga är beroende. I det förflutna har denna blandning tillåtit uppstå på måfå, och de olika andelarna har varit beroende av det kortsiktiga trycket på regeringarna, institutionerna och företagen och deras kortsiktiga mål. Energin är alltför viktig för att dess utveckling skall få fortsätta på detta slumpartade sätt. En trygg, ur miljösynpunkt acceptabel och ekonomiskt livskraftig energiutveckling, som kan underhålla människornas framsteg även i en avlägsen framtid, är utan tvivel helt nödvändig. Den är också möjlig. Men det kräver nya dimensioner när det gäller politisk vilja och samarbete för att den skall kunna uppnås (Hägerhäll 1988, s. 223).*

Citatet kommer från den s.k. Brundtlandskommissionens slutrapport *Vår gemensamma framtid* (1988). Kommissionen som tillsatts av FN 1983 utgjorde ett steg i det internationella samarbetet kring miljöfrågor med uppdrag att formulera ett *Världsprogram för förändring* och i slutrapporten identifieras en rad problem vars lösning förutsätter ett gemensamt internationellt arbete. Till de identifierade problemen hör resursförstöring, en ökande fattigdom i världen och en ökande ohälsa. En hållbar utveckling, som den definieras i Brundtlandskommissionens rapport, föreskriver en samhällsutveckling som innebär att nutida generationers behov tillfredsställs utan att livsbetingelserna för kommande generationer riskeras.

För att nå detta fordras, enligt kommissionen, gemensamma ansträngningar av aktörer på alla nivåer. I Brundtlandrapporten framhålls vikten av att öka samarbetet mellan olika sektorer i samhället. Frågor om miljö och frågor om utveckling kan, om en hållbar utveckling skall nås, inte behandlas åtskilda utan måste behandlas i *integrerade processer*. En sådan utveckling skulle innebära att samhällsorgan som har ansvar för olika sektorsverksamheter får en närmare koppling till varandra (Hägerhäll 1988, s. 333). Då globala miljöproblem som t.ex. klimatförändringen förutsätts vara orsakade av de växthusgasutsläpp energikonsumtionen orsakar så har problemen sin lösning i förändringar på lokal nivå.

## 1.1 Den globala politikens lokala förverkligande

I såväl Brundtlandskommissionens rapport som i den nationella strategin för hållbar utveckling (Rs 2001/02:172) betonas förutom det internationella också det lokala omställningsarbetets betydelse för en hållbar utveckling. Hur skall då

denna förändring komma till stånd? I en typologisering av de styrmedel som står till den offentliga maktens förfogande särskiljs mellan regleringar, ekonomiska styrmedel och information, annorlunda uttryckt piska, morot och predikningar (Vedung, 1998). I den nationella strategin framhålls att ett hållbarhetsbegrepp som omfattar ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet fordrar att en bred arsenal av politiska styrmedel tillämpas.

*Förutom att bidra ekonomiskt kan den nationella nivån stödja det lokala planet genom att erbjuda kompetensutveckling, rådgivning och information som kan anpassas efter olika målgrupper och behov. Staten kan fortsätta detta arbete genom att uppmuntra medvetandehöjande initiativ, bidra till och delta i olika forum för dialog mellan olika aktörer, verka för att nå frivilliga överenskommelser med näringslivet om konkreta insatser för en hållbar utveckling (Skr. 2001/02:172, s. 112).*

Nedan presenteras tre exempel på hur den nationella nivån försökt stimulera den kommunala nivåns förmåga att skapa sektorsöverskridande samverkan inom miljöarbetet.

Det *första* exemplet är det kommunala ansvaret att i samråd med medborgarna upprätta lokala Agenda 21-planer (LA21). Ett första steg i denna riktning togs i Rio de Janeiro 1992 där den svenska regeringen, tillsammans med cirka 200 andra länder, undertecknade ett avtal om en handlingsplan för det kommande århundradet. I ett internationellt perspektiv kom de svenska kommunerna tidigt igång med LA21-arbetet och till de faktorer som antas ha bidragit till detta hör den kommunala självstyrelsen (Eckerberg & Brundin 2000, Forsberg 2002). Det har funnits möjlighet att söka ekonomiskt stöd för att bedriva LA21-arbetet. Under åren 1994-1996 beviljades stöd till 137 olika lokala projekt (SOU 2003:31, s. 22). Sammanlagt uppgick detta statliga bidrag till 25 miljoner kronor, och en ambition i många av de projekt som genomförts har varit att skapa samverkan och engagera medborgare.

Ett *andra* exempel på statligt stöd för att stimulera det lokala omställningsarbetet i riktning mot en hållbar utveckling är det Lokala investeringsprogrammet<sup>1</sup> (LIP) som under åren 1998 till 2003 omfattade 6,6 miljarder kronor. Till de positiva effekterna av LIP hör ett ökat engagemang för miljöfrågor men också att nya former för samverkan mellan olika aktörer vuxit fram (Berglund & Hanberger 2003). Relationen mellan dessa insatser, dvs. LIP-projekt och LA21-planer, har inte varit oproblematisk. LIP har ibland integrerats i och påverkat LA21-arbetet, också i negativ bemärkelse. Ibland har arbetet med de två insatsernas i praktiken genomförts av samma personer, vilket medfört en anhopning av uppgifter som konkurrerar med varandra (Eckerberg & Brundin 2000). Annorlunda uttryckt uppstår undanträngningseffekter till följd av två insatser som riktas till den kommunala nivån. Såväl uppdraget för de svenska kommunerna att upprätta LA21-planer som LIP syftade till att påverka den lokala nivåns organisering av

miljöarbetet, de har av detta skäl beskrivits som en del i ett förändrat sätt för staten att styra arbetet med att nå en hållbar utveckling där samverkan i nätverk tillskrivs en allt större betydelse (Lundqvist 2001). Bägge dessa initiativ har syftat till att stärka samverkansprocesserna mellan aktörer från olika delar av samhället, just som en strategi att förverkliga ambitionen om en hållbar utveckling, vilket ligger helt i linje med Brundtlandkommissionens rekommendationer.

Ett tredje exempel på nationella nivåns tillämpning av styrmedel som riktas mot den kommunala nivåns arbete med att nå en hållbar utveckling är programmet *Uthållig kommun* som drivs av Statens energimyndighet och som i en första etapp pågår under tiden januari 2003 till och med december 2007. De kommuner som utvalts att ingå i programmet Uthållig kommun är Borås, Ulricehamn, Vingåker, Solna och Örnsköldsvik. Det är detta program som undersöks och analyseras i denna avhandling.

Ett antagande Energimyndigheten gör är att energifrågorna berör samtliga samhällssektorer och att dessa därmed kan utgöra en "hävstång" för en hållbar utveckling av såväl ekologiska, ekonomiska som sociala faktorer. Programmet Uthållig kommun skall således bidra till: "... en sund ekonomisk utveckling och att förbättra människornas levnadsförhållanden" (Statens energimyndighet 2002-09-09). Till de målsättningar som eftersträvas hör att öka användningen av förnybara energislag för transporter och uppvärmning inom alla samhällssektorer. Här är målsättningen alltså att den faktiska *energianvändningen* skall påverkas i en uthållig inriktning. För att påverka energianvändningen och samtidigt stimulera det lokala näringslivet är programmet inriktat på *att skapa nya och vitalisera redan befintliga samverkansprocesser* mellan aktörer - inte minst från företagssektorn. Förhoppningen är att det uppstår eller vidareutvecklas ett företagande som förmår kommersialisera de eventuella idéer som omställningsarbetet genererar. Energimyndigheten uttrycker denna ambition på följande sätt.

*Målet är processororienterat, vilket betyder att Energimyndigheten fäster stor vikt vid effektiva samverkansmetoder, inte minst att kunna åstadkomma ett djupt samarbete mellan det offentliga och det privata. En bra process resulterar i att kommunen etablerar ett arbetssätt för framtiden (Statens energimyndighet 2002-09-09).*

I de avsiktsförklaringar som upprättats med kommunerna uttrycks målsättningen att programmet Uthållig kommun ska bidra till att öka kunskapen om hur: "... kommunala samverkansprocesser kan utvecklas och hur samspelet mellan nationell och lokal nivå kan ske på ett positivt sätt" (Statens energimyndighet Dnr 450-02-01489)<sup>2</sup>. Dessutom avser Energimyndigheten att inom ramen för programmet skapa en *Kunskapsarena* där såväl nationella som internationella erfarenheter av miljöarbete och näringslivsutveckling skall göras tillgänglig. Energimyndigheten har därmed ambitionen att bidra till en kunskapstillväxt, dels om samverkansprocesser mellan privata och offentliga aktörer, dels om mer konkreta energifrågor.

Vid beskrivningar om statliga initiativ att styra kommuners verksamhet genom att tillföra kunskap används begrepp som *mjuk styrning* (SOU 2007:11, s. 169). Till den mjuka styrningen - som alltså torde falla inom beskrivningen predikningar - hör metodutveckling och rådgivning. Givet Energimyndighetens ambition finns skäl att ställa sig frågan om inte programmet Uthållig kommun är ett uttryck för en ny styrningsstrategi där kunskap och samverkan utgör ledord.

## **1.2 Nätverksstyrning - En ny modell av och för politikens ordning**

Till skillnad från det tidigare nämnda "moroten" LIP innebär inte utlysningen av programmet Uthållig kommun att medverkande kommunerna söker ekonomiska bidrag att genomföra lokalt identifierade problem. De insatser Energimyndigheten åtar sig att bidra med är olika former av metodstöd, kontaktförmedling och informationsinsatser till kommunens egen organisation, företag och andra aktörer (Statens energimyndighet, Dnr 450-02-01489). Programmet Uthållig kommun tolkas här som ett uttryck för den nationella nivåns försök att styra utvecklingen, där samverkan mellan aktörer från olika samhällssektorer ses som en väg framåt mot en hållbar utveckling.

I denna avhandling kommer genomförandet av Energimyndighetens program Uthållig kommun att analyseras. I detta avsnitt ges en kortfattad introduktion till det analytiska perspektiv som tillämpas i avhandlingen. Detta innebär att en rad för analysen centrala begrepp, som utvecklas i senare avsnitt, kortfattat introduceras och definieras. Inledningsvis definieras begreppen policyproblem, programteori, policy, institution och aktionsarena, därefter begreppen nätverk, governance, styrningsnätverk, nätverksstyrning samt metastyrning.

Det sätt på vilket Energimyndigheten uttrycker sin ambition att påverka samhällsutvecklingen i riktning mot en hållbar utveckling ställer styrandets organisering i blickfånget. Med styrandets organisering avses här det koordinerade sätt på vilket aktörer försöker formulera och lösa *policyproblem* av olika slag. Policyproblem utgör sådana tillstånd som en aktör anser vara omöjliga att lösa för den enskilde, och som därför kräver mer omfattande statliga eller kommunala åtgärder (Hanberger 2001; Bogason 2000). Denna definition av policyproblem utesluter således en hel del olägenheter eller problem som enskilda individer upplever men som är av den karaktären att deras åtgärdande inte faller inom ramen för en offentlig problemlösningsprocess. Definitionen innebär också att någon, utifrån en normativ föreställning om en företeelse, uppfattar en situation som problematisk. I avhandlingens empiriska fall är det Energimyndigheten som initierar programmet Uthållig kommun i syfte att skapa nya och vitalisera redan befintliga samverkansprocesser för att stärka den lokala nivåns problemlösningskapacitet och på så sätt verka för en hållbar utveckling. Annorlunda uttryck finns en programteori (Vedung 1998, s. 124) som kan identifieras genom att aktörernas avsedda mål och de åtgärder som vidtas för att nå dessa målsättningar kan fastställas. Denna definition av begreppet programteori ligger i linje med hur begreppet *policy* förstås och

tillämpas i denna avhandling, nämligen som: "... a set of ideas and the practical search for institutional arrangements for their realization"(Hjern 1987, s. 3). Denna definition av policybegreppet innefattar med andra ord dels en identifiering av ett policyproblem dels aktörers olika försök att hitta, eller skapa, institutionella arrangemang som möjliggör att dessa policyproblem kan adresseras. *Institutioner* är därmed också ett begrepp som tillämpas vid analysen av genomförandet av programmet Uthållig kommun. Precis som andra begrepp finns en rad definitioner och enligt den som här tillämpas avses med institutioner de informella och formella regler som vägleder mänskligt handlande (North 1993). I analysen tillämpas med andra ord en definition av institutionsbegreppet som omfattar ett spann mellan vardagliga och informella beteendenormer och konstitutionella lösningar.

Hur förhåller sig då dessa begrepp till varandra i avhandlingen? *Policyproblem* uppfattas som offentligt påtalade problem och en *policy* utgör en strategi att påverka de *institutioner* eller regler och beteendemönster som ligger i vägen för lösa problem, eller t.o.m. i sig är upphovet till problemet. Min tolkning av den programteori som ligger till grund för programmet Uthållig kommun är att en ökad samverkan mellan aktörer på lokal nivå skall ändra beteendemönster och rutiner och på sätt bidra till förbättrade förutsättningar att nå en hållbar utveckling, detta genom att på olika sätt samverka kring olika energifrågor. En del av i lösningen handlar alltså om att bidra till ökad samverkan mellan lokala aktörer. Detta leder resonemanget vidare till nästa centrala begrepp, *nätverk*.

#### *Nätverk i offentlig politik - från problem till instrument*

Att skapa nätverk och att skapa genom nätverk är ingen nymodighet utan nätverksformen av social organisation har funnits i alla tider. Dock är det otvetydigt så att begreppet kommit att tillämpas i allt större utsträckning i analyser av olika företeelser. I ett senare avsnitt kommer olika sätt att tolka nätverkens betydelse att analyseras. Här är det tillfyllest att kortfattat nämna att en tidigare föreställning som framhållit att olika nätverks inflytande varit till men för genomförandet av policys nu kontrasteras mot en betydligt mer positiv bild där nätverkens inblandning snarare ses som en förutsättning för effektivitet och för legitimitet (Börzel 1998; Mazmanian & Sabatier 1989; Kickert, Klijn & Koppenjan 1997; Scharpf 1994). Annorlunda uttryckt utvecklas inom samhällsvetenskaplig teoribildning såväl en empirisk-historisk tes som en normativ tes om nätverkens roll i samhällsutvecklingen. Den förra hävdar att aktörer samverkar allt mer dels i spontant framväxta nätverk dels i nätverk som uppstår till följd av statliga initiativ (Rhodes 1997; Pierre & Peters 2000). Den empirisk-historiska tesen omfattar med andra ord beskrivningar av aktörers organisering och en skiljelinje i analyserna är den funktion som statlig styrning har vid tillkomsten av styrningsnätverk. Den normativa tesen i teoribildningen kan skönjas i analyser som i denna utveckling ser en potential till effektivare och mer legitim problemlösning genom ett ökat engagemang och i analyser som fokuserar på möjligheten för t.ex. staten att stimulera samverkan på lokal nivå på ett sätt som harmonierar med den representativa demokratin (Pierre & Peters 2000). Till de argument som framförs till stöd för ett ökat inflytande för styrningsnätverk i policyskapandet är att lokal kunskap

om olika företeelser kan ligga till grund för beslut, vilka i sin tur leder till att implementeringen av fattade beslut kan bli såväl enklare som billigare. Nätverksstyrning antas alltså innebära att problemformuleringen tillfaller ett ökat antal individer och att problem därmed kan upptäckas i ett tidigare skede. Ytterligare ett argument för att inkludera styrningsnätverk i beslutsfattande och implementering är att det stärker demokratins funktionssätt då det ger medborgare möjlighet att utöva inflytande i andra roller än väljarens (Kickert, Klijn & Koppenjan m.fl. 1997, s. 171). Genom analysen av nätverkens roll har därmed en ny teoribildning om och för politikens ordning kommit att bli allt mer framträdande. En ny idealtyp för koordinering har vid sidan av hierarki och marknad därmed vunnit mark inom samhällsvetenskapen. Inom denna teoribildning om governance har en rad olika perspektiv utvecklats där begreppet nätverk utgör ett centralt inslag<sup>3</sup>. Teoribildningen om governance tar en utgångspunkt i det beslätade begreppet government, med vilket vanligtvis avses formella politiska beslutsorgan, i Sverige t.ex. regering och riksdag. Governance däremot avser bl.a. olika perspektiv för att förstå och analysera koordinering (Björk, Bostedt & Johansson 2003). Det finns en rad olika områden inom vilka begreppet governance tillämpas, t.ex. vid analyser av det privata näringslivet och inte minst vid miljöområdet där det förekommer i analyser av hur naturresurser förvaltas, också inom globala system (Rhodes 2000). Exempel på *multi-level governance* inom miljöområdet är globala överenskommelser som Kyotoprotokollet och det Europeiska vattendirektivet.

Gemensamt för de olika governance-perspektiven är att de problematiserar samhällssektorernas roll i, eller betydelse för att lösa policyproblem. Alltså, vem gör *de facto* vad, och vem kan eller borde göra vad i olika sammanhang? Vilken roll kan, har eller bör det civila samhället ha, och vilken roll kan, har eller bör staten ha när policyproblem av olika slag skall lösas? Det är således inom ramen för denna forskning de två tidigare nämnda teserna om nätverkssamhället formulerats. Givet den definition av policy och policyproblem som här tillämpas torde den närmsta svenska översättningen av governance vara *policyproduktion*. Policyproduktion är med andra ord den lösning som levereras som svar på policyproblem.

Inom denna teoribildning har således begreppet nätverk fått ett ökat utrymme som begrepp för att beskriva offentlig politik, eller hur policyproduktion och samhällstyrning *de facto* går till. Det kan givet nätverksbegreppets ökande tillämpning finnas skäl att upprepa det faktum att begreppet relaterar till teoretiska konstruktioner och renodlingar som – om de är lyckade och relevanta som just sådana – infångar och begripliggör centrala aspekter av dagens samhälle. De teoretiska begreppens mer generella relevans måste dock provas empiriskt. Är det så att alla pratar om nätverk men i praktiken handlar och interagerar enligt någon helt eller delvis annan koordineringslogik?

Inom teoribildningen om governance görs en diskntktion mellan olika former av nätverk, men begreppet *policynätverk* är en definition som kommit att bli allt mer tillämpad (Klinj 1997, s. 23-24)<sup>4</sup>. En dansk synonym, som ligger närmare svenska

språket, är styringsnetværk (Sørensen & Torfing 2005b, s. 29). Det begrepp som i denna avhandling kommer att tillämpas för policynätverk utgör det mer svenskt klingande styrningsnätverk. Styrningsnätverk förstås i denna avhandling som en konstellation av aktörer som samverkar för att lösa policyproblem.

Forskningen om styrningsnätverkens funktion (Sørensen & Torfing 2007) har syftat till att utveckla ett nytt perspektiv på hur samhället styrs. Den har däremot inte haft ambitionen att fastställa kriterier för vilka egenskaper en samverkanskonstellation måste uppvisa för att omfattas av begreppet styrningsnätverk. Hur begreppet tillämpas är således en bedömningsfråga. Sørensen och Torfing har dock funnit att styrningsnätverk ofta beskrivs som:

- a relatively stable horizontal articulation of *interdependent*, but operationally *autonomous* actors
- who interact through *negotiations* that involve bargaining, deliberation and intense power struggles
- which take place within a *relatively institutionalized* framework of contingently articulated rules, norms, knowledge and social imaginaries
- that is *self-regulating* within limits set by external agencies and
- which contribute to the production of *public purpose* in the broad sense of visions, ideas, plans and regulations (Sørensen & Torfing 2005a, s. 197).

Begreppet styrningsnätverk tillämpas därmed som beskrivning av samverkansformer som etableras mellan *formellt*, eller organisatoriskt självständiga men *ömsesidigt beroende* aktörer från såväl privat som offentlig sektor. Detta beroende kan vara såväl symmetriskt som asymmetriskt. Att relationen mellan aktörer i styrningsnätverk präglas av ömsesidighet innebär med andra ord inte självklart att de är jämbördiga. Interaktionen mellan aktörer i styrningsnätverk präglas av *förhandlingar* som inte nödvändigtvis leder till beslut eller prioriteringar om vilka det råder konsensus. Samverkan i styrningsnätverk utgör med andra ord ingen garanti för enskilda aktörer att just de, genom förhandlingarna, skall vinna avgörande fördelar. Dessa förhandlingar inom styrningsnätverket bedrivs vidare inom ramen för det gränssättande *institutionella ramverk* dvs. de informella och formella regler som på olika sätt sätter restriktioner för aktörernas handlingsstrategier. Dessa normer och regler kan innefatta gemensamma föreställningar om styrningsnätverket som gemenskap med delade mål och värderingar. Ett karaktäristiskt drag hos styrningsnätverk är att de avser bidra till att lösa *policyproblem* som dessa tidigare definierats (Sørensen & Torfing 2007). Begreppet styrningsnätverk kan således tillämpas vid beskrivningar av nätverkskonstellationer som uppvisar dessa drag.

Den verksamhet dessa styrningsnätverk ägnar sig åt, dvs. att genom förhandlingar mellan aktörerna försöka driva utvecklingen i önskad riktning har, på danska, getts beteckningen *netværksstyring* (Sørensen & Torfing 2005b, s. 13) *Nätverksstyrning* är den svenska benämning som här kommer att användas för att beskriva

aktörernas strävanden efter att lösa policyproblem genom samverkan i styrningsnätverk. Vad kännetecknar då, utifrån ett institutionellt perspektiv, nätverksstyrning som koordineringsmekanism? Vilka särdrag har med andra ord denna koordineringsform för organisering? Som idealtypisk institutionell ordning har nätverksstyrning uppstått när:

*... (1) en uppsättning ömsesidigt beroende aktörer som (2) frivilligt organiserar sig kring (3) funktionellt, och/eller geografiskt avgränsade policyproblem i (4) informella samarbetsformer och som (5) koordinerar sina handlingar genom förhandlingar utifrån (6) uppriktigt tillhållande information i avsikt att (7) öka sin implementeringskapacitet med maximalt bibehållen autonomi (Hertting 2003, s. 51).*

Drivkraften bakom nätverkens tillkomst är alltså ett *ömsesidigt resursberoende* mellan dess aktörer. Givet att styrningsnätverk formas av formellt självständiga men ömsesidigt beroende aktörer präglas relationen mellan dem, inte som inom hierarkier av över- och underordning eller på marknaden av konkurrens, utan av *förhandlingar* om strategier och prioriteringar. Ett villkor för att dessa förhandlingar skall komma till stånd är att det finns och skapas ett ömsesidigt förtroende mellan aktörerna. Nätverksstyrning handlar därmed om att genom förhandlingar åstadkomma *organisering*, vilket innebär: "... arrangerandet av oberoende händelser i medvetna mönster" (Carlsson 1993, s. 88). Nätverksstyrning har beskrivits som en idealtypisk institutionell ordning, dvs. en uppsättning regler som särskiljer fenomenet från andra koordineringsmekanismer. Den centrala frågan i denna avhandling är att fastställa om genomförandet av programmet Uthållig kommun harmonierar med denna idealtyp. Programmets genomförande, eller den process under vilken aktörerna har att förhålla sig till en given uppsättning spelregler, kan förstås som en *aktionsarena* (Ostrom 1990). Aktionsarenor för policyskapande utgörs alltså av *aktörer* och *beslutssituationer* och genomförandeprocessen är en regelstyrd och regelskapande verksamhet. Det finns alltså en skillnad mellan de tre begreppen styrningsnätverk, nätverksstyrning och aktionsarena. Medan styrningsnätverk består av aktörer som samverkar för att lösa policyproblem och nätverksstyrning utgörs av de åtgärder aktörerna vidtar för att nå en lösning utgör en aktionsarena av såväl aktörer som beslutssituationer. Organiseringen utgör en process, och som sådan kan den uppdelas i olika faser (Hjern & Porter 1983; Carlsson 1993, s. 105; Premfors 2000, s. 44). I analysen operationaliseras denna process i fyra funktioner, närmare bestämt aktörernas organisering av arbetet med:

- Att prioritera mellan tänkbara åtgärder och projekt
- Att mobilisera resurser
- Att genomföra projekt
- Att identifiera en gemensam måttstock för att utvärdera det egna arbetet

Varför är då dessa funktioner centrala<sup>5</sup>? Givet programmets vida problemställning om hållbar utveckling kan man utifrån teorin om nätverksstyrning anta att

processen kommer att präglas av förhandlingar mellan formellt självständiga men operationellt ömsesidigt beroende aktörer. Aktörerna skall således på något sätt organisera ett arbete med att komma fram till konkreta åtgärder och mobilisera resurser för att genomföra dessa. Litteraturen om nätverksstyrning visar att det kan uppstå problem att bedöma framgångarna med arbetet, detta oavsett om det är externa bedömare eller nätverksaktörerna själva som skall göra denna bedömning (Hertting 2003; Vedung 2006). Därför undersöks om, och i så fall hur, ett arbete organiseras kring denna fråga. Kan organiseringen av arbetet med dessa funktioner antas följa en kronologisk ordning? Denna fråga diskuteras i nästa kapitel.

I litteraturen om nätverksstyrning problematiseras möjligheten för centrala aktörer att driva utvecklingen i önskad riktning genom olika styrningsstrategier som i litteraturen kallas *network management* (Kickert, Klijn & Koppenjan m.fl. 1997) eller *metagovernance* (Sørensen & Torfing 2007, s. 169). Också för detta begrepp används i avhandlingen en svensk översättning, *Metastyrning* avser olika strategier för att bistå aktörer att organisera självorganisering t.ex. genom att påverka de institutionella ramverk av informella och formella regler som bidrar till att forma aktörernas strategier (Jessop 2002; Sørensen & Torfing 2005a & b; Klijn & Edelenbos 2007; O'Toole 2007). Teoribildningen om metastyrning omfattar med andra ord föreställningar om möjligheten för en aktör att påverka tillkomsten av styrningsnätverk genom att skapa gynnsamma institutionella förhållanden men också hur styrningsnätverken senare kommer att fungera. Förutom att analysera huruvida det alls är möjligt att utöva metastyrning diskuteras inom teoribildningen huruvida det är önskvärt, eller till och med nödvändigt, att utöva kontroll över hur och när styrningsnätverk formas och hur aktörerna inom styrningsnätverk samverkar. Därtill analyseras de instrument med vilka metastyrning kan eller i vart fall avses utövas (Kickert, Klijn & Koppenjan m.fl. 1997, s. 10; Sørensen 2003, s. 6; Sørensen & Torfing 2007). Givet att metastyrning handlar om försök och ambitioner att påverka styrningsnätverk har denna form av styrning beskrivits som olika strategier för att underlätta förhandlingar mellan aktörer och samordning av aktörer med olika målsättningar.

I denna avhandling förhåller sig de begrepp som ovan introduceras till varandra på följande sätt: policyproblem formuleras av aktörer som identifierat en olägenhet som är av den grad att ett samfällt agerande fordras. Eventuellt har denne aktör en hypotes om vilka strategier som skulle kunna bidra till att problemet får en lösning. Annorlunda uttryckt kan en programteori finnas *ex ante*, alternativt *ex post* utläsas i en analys av föreslagna respektive vidtagna åtgärder. Detta sökande efter att hitta lösningar på upplevda problem utgör strategier eller policies. Ett steg i policyskapandet, eller produktionen av policy kan innebära att de institutioner, eller regler som omger ett identifierat problem måste ändras. En sådan institutionell förändring kan innebära att enskilda individers rutiner ändras eller att mer omfattande lagändringar görs.

Sökandet efter att skapa policies kan ske i styrningsnätverk som utgör mer eller mindre varaktiga relationer mellan formellt självständiga aktörer. Syftet med

organiseringen i nätverk är att utöva nätverksstyrning (governance) av samhällsutvecklingen. Avslutningsvis försöker metaaktörer påverka tillkomsten av och funktionen hos styrningsnätverk genom att utöva metastyrning. Teoribildningen om nätverks- och metastyrning vilar på en empirisk-historisk tes som framhåller att allt mer av den organiseringen i samhället sker inom ramen för styrningsnätverk och att nätverksstyrningen är här för att stanna. En institutionell förändring har således redan konstaterats. Därtill finns ett antagande som är av mer normativ karaktär som framhåller att det i detta faktum inget finns att beklaga. Nätverksstyrning framhålls tvärtom innebära effektivare problemlösning och därtill skapa förutsättningar för fler aktörer att delta i samhällsutvecklingen (Rhodes 1997; Pierre & Peters 2000).

### 1.3 En ny statlig styrningsstrategi växer fram?

Inom teoribildningen om nätverkstyrning och metastyrning hävdas att policy produceras och styrning sker genom nätverk snarare än genom den traditionella hierarkiska styrningsmodellen. Två andra koordineringsmekanismer, stat och marknad, har därmed kompletterats, eller utmanats av en ny modell av och för policyskapande.

Statens roll i utvecklingen mot ett ökat samverkande i nätverk har beskrivits som allt annat än passiv, eller som Pierre och Peters uttrycker det: "... states still matter a great deal in steering society..." (2000, s. 194). Statens centrala företrädare lär sig och anpassar sina strategier till en ny tillvaro där styrningsnätverk har en allt mer framträdande roll. Vi ser nu en ny typ av statlig styrningsstrategi – *nätverksstyrning genom metastyrning*.

Utan att ha ambitionen att testa de antaganden som används vid förklaringen till framväxten av nätverksstyrning och metastyrning skall de faktorer som antas ha bidragit till denna utveckling kortfattat beröras. En *första* bidragande orsak till denna utveckling är statens oförmåga att realisera samhälleliga mål genom en hierarkisk modell för policyskapande. Det är således en bristande framgång för denna koordineringslogik som antas ha bidragit till framväxten av nätverks- och metastyrning. Detta har alltså lett till att aktörer söker andra samverkanspartners för att på så sätt mobilisera resurser från andra källor (Carlsson 1993, s.16; Hertting 2003, s. 13; Montin 2004, s. 47). Nätverksstyrning blir i detta skede en styrform också staten anammar för att, i samverkan med aktörer från olika sektorer, hantera styrproblematiken. Till de faktorer som antas bidragit till denna utveckling är de förändrade kraven på staten. Dels ökar trycket på staten att genomföra åtaganden genom internationella konventioner och EU-medlemsskapet, som de tidigare nämnda Kyotoavtalet och vattendirektivet. Dels ställs nya krav från medborgarna i de olika roller de har. Till dessa faktorer hör (också i Sverige) den ekonomiska utvecklingen under 1900-talets senare del. Pierre och Peters (2000, s. 52-3) betonar två faktorer; ökningen av offentliga utgifter och ett skattetryck på medborgarna som väckte allt större missnöje. Som en strategi att bevara produktionen av offentlig service kom nya koordineringsformer, eller governance-modeller, t.ex. New Public Management (NPM) att tillgripas. Exempelvis genom

att tillåta att den privata-vinstdrivande sektorns aktörer att i allt större utsträckning svara för tjänsteproduktion inom vårdsektorn. Här antas inslag som ökar valfriheten för medborgarna ha bidragit till att öka legitimiteten för ett nytt sätt att samverka kring policyproblem. Ett inslag i NPM-modellen är de *offentliga-privata partnerskap* som kan bestå i samfinansiering, vilket medger förändrade möjligheter för aktörer att utöva inflytande inom varandras områden. Dessa multiaktörs-lösningar antas skapa förbättrade kommunikationer i och med att fler kontaktytor skapas mellan lokala politiska aktörer och det privata näringslivet (Kooiman 2000, s. 139). De bidrar också till att göra gränserna mellan det privata näringslivets och den offentliga sektorns intressen mer otydliga.

En *andra* faktor som bidragit till denna utveckling är fragmentering av staten, dvs. att staten inte kan betraktas som en integrerad helhet, eller monolit. Detta gör det möjligt för statens olika organ att, i större omfattning, uppträda som självständiga aktörer i ett "centrumlöst" samhälle (Montin 2004, s. 47; Carlsson 2003, s. 212; Hertting 2003, s. 14). Detta innebär också att statens olika organ inte självklart har intressen som sammanfaller eller ens är förenliga (Pierre 1994, s. 54). I det organisationssamhälle som vuxit fram utgör staten en aktör bland andra och i ett försök att framgent spela en roll i policyskapandet så blir nätverksstyrning en organiseringsform där också statliga aktörer kan ingå.

I vilken mening är det då relevant att tillämpa begrepp som nätverks- och meta-styrning för att beskriva och analysera samtida empiriska fenomen? Tidigare exempel finns där teoribildningen om nätverksstyrningen tillämpats för att beskriva samtida politiska skeenden också i en svensk kontext. Hertting (2003) analyserar stadsdelsförnyelse som exempel på nätverksstyrning. Gossas (2006) finner att svenska kommuner i allt större utsträckning samarbetar i nätverkskonstellationer och att denna utveckling drivs fram dels från den kommunala nivån dels som en strategi för staten att utöva styrning inom politikområden som hållbar utveckling, landsbygdsutveckling, skola, vård och omsorg. Givet den omfattning det mellan-kommunala samarbetet fått beskrivs detta som en *ny kommunreform* som medför att vi får geografiskt flexibla kommuner, vilket innebär att enskilda kommuner samverkar med olika kommunkonstellationer i olika frågor.

Staten spelar alltså också i nätverkens tid en roll i policyskapandet, men med ett i flera avseenden förnyat rekvisit som har bidragit till framväxten av styrnings-nätverk där också kommuner samverkar. För det *första* har förändringar av det institutionella ramverk lagstiftningen utgör medfört ökade möjligheterna till mellankommunal samverkan (Gossas 2006). För det *andra* bidrar staten, som i fallet med LIP, med ekonomiskt stöd till kommuner som samverkar inom och men också över *sina territoriella* gränser (Statskontoret 2005:23; Ds. 2001:61; Gossas 2006). För det *tredje* utövar staten metastyrning av de svenska kommunerna genom att föreslå och medverka som aktörer i nätverk (Statskontoret 2005:23). Förutom lagstiftning använder staten därmed sitt förfogande över strategiska resurser, som LIP-bidragen, som styrmedel (Lundqvist 2001, s. 332). Det som uppfattas vara det nya i modellen är att staten, som den centrala aktören, till-

mäter samverkan mellan lokala aktörer en hittills delvis oprövad och betydelsefull roll. Regeringen initierar åtgärdsprogram och formulerar generella politiska intentioner och styr därmed, men gör det i ökad grad genom att ta styrningsnätverk i bruk, dvs. genom att möjliggöra samverkansrelationer mellan lokala aktörer, sätta upp spelregler och ge incitament för sådan samverkan, men i övrigt förlita sig på dessa aktörers problemlösande förmåga och kapacitet att sinsemellan åstadkomma konsensus och gemensamt handlande (Borell & Johansson 1996). Begreppen nätverksstyrning och metastyrning utgör därmed teoretiska modeller som kan tillämpas också vid analyser av hur staten eftersträvar ett effektivare genomförande av nationella målsättningar, genom samverkan i och mellan kommuner.

### *Nätverksstyrning - en lösning med problem?*

Forskningen om den ovan tecknade utvecklingen, där allt mer av politiken formas i mer eller mindre varaktiga partnerskap och nätverk, har varit inriktad på att analysera effektivitetsfrågor medan demokratiaspekterna ägnats mindre intresse (Elander 1999, s. 328; O'Toole 1997; Kooiman 2003). Precis som andra modeller för policyskapande brottas också nätverksstyrningen med problem (Hertting 2003). Till de *effektivitetsproblem* som påtalats hör det faktum att om styrningsnätverk utgörs av aktörer med varierande och kanske till och med motsatta intressen och målbilder kan det leda till att processen drabbas av tidskrävande förhandlingar, eller till och med förlamas. Komplexa målbilder kan också bidra till att det saknas en gemensam måttstock när utfall av olika ansträngningar skall bedömas (Rhodes 2000). Det har också påtalats en rad problem med nätverksstyrning vid analyser som problematiserar företeelsen ur ett demokratiperspektiv. För det *första* sägs en ökad förekomst av nätverkslösningar bidra till en ojämn fördelning av inflytande mellan enskilda medborgare. Att styrningsnätverk, där det privata näringslivet får inflytande över lokalpolitiska frågor kan, för det *andra*, medföra problem om satsningar inte är långsiktiga. För det *tredje* påtalas problem med insyn, ansvarsutkrävande och demokratisk förankring av styrningsnätverk (Peters 2000; Elander 1999; Kooiman 2003; SOU 2007:10). Givet de fördelar och problem som påtalas med nätverksstyrning och den särställning kommunerna intar i det svenska politiska systemet finns skäl att problematisera en utveckling som innebär att de allt mer samverkar i styrningsnätverk som korsar de egna territoriella gränserna. Enligt den svenska regeringsformens portalparagraf har den kommunala självstyrelsen en viktig funktion för demokratins förverkligande.

*All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse (Rf. 1 kap. 1 §).*

Kommunallagen tydliggör kommunernas allmänna befogenheter med följande formulering.

*Kommuner och landsting får själva ta hand om sådana angelägenheter som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan (SFS 1991:900 1§).*

Lagen innebär att kommunerna får åta sig att utföra uppgifter som är av *allmänt intresse* men att detta enligt den s.k. *lokaliseringsprincipen* skall göras inom det egna territoriet (Peterson 2006, s. 82). Den kommunala självstyrelsen som princip kan förstås som att den reglerar förhållandet dels mellan valda lokala politiska beslutsfattande organ och nationalstaten, men också mellan kommunen och andra lokala aktörer, t.ex. näringsliv och andra grupperingar. Det tidigare kan förstås som *vertikal* och den senare som *horisontell självstyrelse* (Pierre 1994, s. 13). Lokaliseringsprincipen kan också tolkas som att den kommunala politiska sfärens självständighet i förhållande till andra kommuner, dvs. horisontellt, bör värnas.

När kommuner ingår i allt flera olika mer eller mindre löst organiserade projekt och nätverk som samverkar i olika frågor finns skäl att ställa sig en rad frågor, t.ex. vad som händer med lokaliseringsprincipen. Givet den betydelse det kommunala självstyret tillskrivs i den svenska regeringsformen finns med andra ord skäl att utifrån ett demokratiperspektiv problematisera en utveckling som innebär att kommunerna i allt större utsträckning samverkar i nätverkskonstellationer av olika slag.

## **1.4 Avhandlingens syfte och frågeställningar**

Programmet Uthållig kommun uppvisar som vi skall se, ett flertal egenskaper som återfinns i den teoribildning om nätverks- och metastyrning som hittills presenterats. Den programteori som kan skönjas visar att Uthållig kommun kan tolkas som ett försök att utöva metastyrning av de fem kommunernas arbete med energifrågor. Programmet uppvisar med andra ord det som i litteraturen överensstämmer med s.k. *most likely case* dvs. ett fall som på många sätt tycks sammanfalla med de begrepp som återfinns i teoribildningen om nätverksstyrning (Esaiasson m.fl. 2007, s. 184). Alltså, om ambitionen hos Energimyndigheten och de fem deltagande kommunerna är att genom samverkan i energifrågor styra samhällsutvecklingen så borde programmets genomförande kunna analyseras inom ramen för teoribildningen om nätverks- och metastyrning.

Syftet med avhandlingen är att testa fruktbarheten i teoribildningen om nätverksstyrning och metastyrning som modell av och metod för organisering av policy. Mer precist bygger avhandlingen på en fallstudie av samverkan inom ramen för programmet Uthållig kommun. Studien avser att bidra till en ökad kunskap om teoribildningens relevans för att beskriva samverkansprocesser.

Om Uthållig kommun har uppstått och processen organiseras på ett sätt som faller inom ramen för den idealtypiska nätverksstyrningen så formas och agerar detta

styrningsnätverk i ett samspel mellan den nationella och den lokala beslutsnivån, mellan formellt självständiga men ömsesidigt beroende aktörer och i en process som innebär förhandlingar mellan aktörerna. Dessutom intar Energimyndigheten, genom sitt initiativ till uppkomsten av styrningsnätverket, en position som metastyrare. Om teoribildningen om nätverks- och metastyrning är tillämpbar som tolkningsram för programmet genomförande har med andra ord denna koordineringsmekanism blivit statlig praktik. En central fråga är alltså *hur organiseras genomförandet av programmet Uthållig kommun?*

Den empiriska analysen av programmet Uthållig kommun skall besvara tre övergripande frågeställningar.

- 1 Kan Energimyndighetens initiativ och genomförandet av programmet beskrivas och analyseras inom ramen för teoribildningen om nätverks- och metastyrning?
- 2 I vilken mån kan man uppfatta initiativet som framgångsrikt? Lyckas aktörerna organisera de fyra funktionerna att; göra prioriteringar mellan tänkbara projekt, mobilisera resurser, genomföra projekt samt identifiera en gemensam måttstock för utvärdering av det egna arbetet?
- 3 På vilket sätt kan genomförandet av programmet problematiseras ur ett demokratiperspektiv? I syfte att göra detta formuleras två indikatorer, processens öppenhet och dess demokratiska förankring. Finns i genomförandeprocessen inslag som, utifrån teoribildningen om nätverks- och metastyrning, kan analyseras med hjälp av dessa indikatorer?

Utifrån ett institutionsanalytiskt perspektiv - som presenteras i följande kapitel - betraktas nätverksstyrning som en process som är såväl regelstyrd som regelskapande. I denna studie betraktas de mellan kommunerna och Energimyndigheten upprättade avsiktsförklaringarna som en genom kontrakt upprättad, eller vald, konstitution vars avsedda funktion är att vara vägledande för genomförandet av programmet. Avsiktsförklaringarna omfattar följande punkter; tidsperiod (januari 2003-december 2007), kommunens vision av vad programmet skall ge, Energimyndighetens mål med programmet, kommunens åtagande, Energimyndighetens åtagande, avtal om kontaktpersoner mellan parterna, krav på kommunernas lokala organisation för programmet genomförande samt en instruktion om hur parterna kan avbryta samarbetet om så önskas innan utgången av 2007 (Statens energimyndighet Dnr 450-02-01489).

Den empiriska analysen syftar alltså för det *första* till att ådagalägga de regler som tillämpas under processen och undersöka om de harmonierar med nätverksstyrning som koordineringsmodell. Det ramverk som tillämpas vid analysen presenteras närmare i kapitel 4. Den empiriska analysen skall för det *andra* undersöka om styrningsnätverket kan fullgöra de fyra funktionerna. För det *tredje* skall analysen skapa ett underlag för att problematisera relationen mellan demokrati och nätverks- och metastyrning, också över sedan länge etablerade administrativa gränser. Hur resonerar nätverksstyrningens teoretiker kring detta? Kan med andra

ord den territoriellt organiserade kommunala politikens problemlösning förenas med funktionellt organiserade styrningsnätverk? I analysen av processens genomförande operationaliseras demokratibegreppet i två indikatorer; *processens öppenhet, eller transparens, och dess demokratiska förankring* (Kickert, Klijn & Koppenjan m.fl. 1997, s. 174; Sörensen & Torfing 2005a). Längre fram i avhandlingen diskuteras dessa indikatorer. Vad innebär det med andra ord att en process är öppen eller transparent och att den är demokratiskt förankrad? Även här inriktas alltså analysen på genomförandet av programmet snarare än hur eventuella utfall fördelas mellan olika nu levande och framtida generationer eller andra intressebärare. Analysen syftar därmed inte till att värdera programmet.

Varför är det relevant att analysera och studera nätverksstyrning som innebär en kommunal samverkan? Den kommunala självstyrelsen tillskrivs i den svenska demokratimodellen en särställning. Det är genom ett representativt styre och kommunalt självstyre demokratin skall förverkligas. Kan en empirisk undersökning av en samverkansprocess som Uthållig kommun ge näring till den diskussion som problematiserar en utveckling - som innebär en statlig nätverksstyrning av kommunal verksamhet - i riktning mot ökad mellankommunal samverkan? Har teoribildningen om nätverks- och metastyrning någon relevans för denna diskussion, och vari består den i så fall?

#### *Avhandlingens disposition*

I *kapitel 2* fördjupas analysen av teoribildningen om nätverks- och metastyrning. Här presenteras också avhandlingens epistemologiska utgångspunkt. *Kapitel 3* syftar till att problematisera relationen mellan nätverksstyrning och demokrati. Finns det, i styrningsnätverkens tid, särskilda skäl att oro sig för den självstyrelse de svenska kommunerna åtnjuter? Hur resonerar nätverksstyrningens teoretiker kring möjligheten att värna demokratin i nätverkens tid? I *kapitel 4* diskuteras huruvida Uthållig kommun utgör ett lämpligt fall för att utmana teoribildningen om nätverksstyrning. Varför skulle en analys av just detta fall kunna bidra med en ökad kännedom om nätverksstyrning som institutionell ordning? Här presenteras också de metodologiska överväganden som gjorts och det material som ligger till grund för analysen. En precisering av frågor för den empiriska analysen är då också möjlig att presentera. *Kapitel 5* syftar till att kontextualisera programmet inom ramen för svensk energipolitik. Här ligger fokus på att kortfattat beskriva framväxten av energipolitiken på nationell och kommunal nivå. Då intentionen med programmet Uthållig kommun är att bidra med kunskap så finns skäl att undra hur information som styrmedel fungerat tidigare. *Kapitel 6* inleder beskrivningen av programmet Uthållig kommun. Inledningsvis får vi bekanta oss med aktörerna, dvs. Energimyndigheten och de fem programkommunerna. Därefter undersöks dessa aktörers motiv till att starta och till att delta i detta projekt. Vad är det mer precist de vill åstadkomma? Vilka regler tillämpas i processen när styrningsnätverket bildas? *Kapitel 7* beskriver programmets första år, d.v.s. 2003. Hur organiseras denna process och vilka resultat uppnås? Har aktörerna åstadkommit ett organiserat arbete? Vilka regler tillämpas i denna process? I *kapitel 8* beskrivs resultatet av de prioriteringar som gjorts inom programmet, närmare

bestämt tre projekt som kommit att introduceras i alla fem kommuner. Det första projektet är en utbildning av fastighetsskötare, den andra ett forskningsprojekt inom ämnet energianalyser, det tredje ett forskningsprojekt inom fysisk planering. I kapitlet besvaras frågorna; hur kommer det sig att dessa insatser blir en del av programmet, vad innebär projekten, hur genomförs de och hur upplever aktörerna att de fungerat? Ligger de regler som tillämpats under processen inom ramen för den nätverksstyrningsteoretiska idealtypen? *Kapitel 9* beskriver aktörernas arbete med att organisera sig kring processens fjärde funktion, att hitta en gemensam måttstock för att utvärdera arbetet. Hur organiseras ett arbete med att hitta en mall för utvärdering och hur går det? I detta kapitel diskuteras också aktörernas uppfattning om programmets fram- och motgångar. I *kapitel 10* beskrivs programmets avslutande fas, från våren 2006 till och med hösten 2007. Här får vi också ta del av hur aktörerna beskriver programmets genomförande. Hur beskriver de att prioriteringar gjorts och hur upplever de organiseringen av arbetet? I *kapitel 11* diskuteras vilka slutsatser som kan dras utifrån den genomförda fallstudien. Har med andra ord teoribildningen om nätverksstyrning någon relevans vid beskrivningen av genomförandet av programmet Uthållig kommun? I så fall torde den vara tillämplig också i andra analyser av hur styrningen av samhällsutvecklingen organiseras i Sverige idag. Vilka frågor skulle - utifrån de lärdomar som kan dras av denna fallstudie - vara relevanta att ställa i andra undersökningar?

## 2 En ny modell av och för politikens ordning

*En grundläggande positionsbestämmelse är att idealtyperna inte finns i verkligheten utan är tänkta extrembilder av fenomenet ifråga. Idealtyperna syftar till att förtydliga viktiga egenskaper hos det aktuella fenomenet. De utgör en renodling av vissa bestämda element av verkligheten; en förenklad beskrivning som dock inte är en förfalskning. Vad är typiskt för det fenomen som undersöks (Esaiasson m.fl. 2007, s. 158)?*

För att avgöra om teoribildningen om nätverksstyrning, vilket inkluderar strategier för metastyrning, är tillämplig vid analysen av genomförandet av programmet fordras med andra ord en närmre granskning av de teoretiska antaganden den omfattar. Syftet med detta kapitel är att göra just detta, dvs. att utveckla det teoretiska ramverk som tillämpas i analysen av programmet Uthållig kommun. Kapitlet är organiserat på följande sätt. Inledningsvis presenteras analysens epistemologiska utgångspunkter. Hur skall med andra ord en institutionell ordning förstås? Är den av naturen given eller ett mänskligt påfund? Därefter diskuteras hur och varför begreppet nätverk kommit att ingå i allt fler samhällsvetenskapliga analyser. Hur etablerar sig denna idealtypiska koordineringsmekanism i den samhällsvetenskapliga terminologin? Kapitlet avslutas med en reflektion om metastyrningen och dess strategier.

### 2.1 Analysens epistemologiska utgångspunkt

I inledningskapitlet beskrevs hur staten på olika sätt bidragit till att skapa institutionella förhållanden som möjliggör att kommuner samverkar över sina territoriella gränser och att staten bl.a. på detta sätt utövar metastyrning av de svenska kommunerna. I detta avsnitt diskuteras möjligheterna att tolka framväxten av nätverksstyrning som tecken på en institutionell förändring och hur denna utveckling i sådana fall kan förklaras.

Institutionella arrangemang utgör inget nytt studieobjekt utan har sedan antiken utgjort fokus för såväl den normativa politiska teorin som för empiriskt inriktade studier. Den tidiga institutionella teoribildningen präglades av sitt fokus på formella regler som konstitutionella förhållanden, men också av den betydelse den tillskrev strukturers betydelse för händelseutvecklingen på bekostnad av aktivt agerande individer. Precis som nätverksmetaforen används också begreppet institutioner inom en rad vetenskapliga discipliner såsom ekonomi, historia, sociologi och statsvetenskap (Peters 1996, s. 213). Centralt för analysen är institutionernas uppkomst och förändring, dvs. hur drivkrafterna bakom institu-

tionell förändring skall beskrivas<sup>6</sup>. Institutionernas uppkomst och förändring kan, i den tidiga inriktningen, hänföras till strukturer som lämnar litet inflytande för enskilda individer. Den ontologiska utgångspunkten för den nyinstitutionella analysen är, i kontrast till detta, den metodologiska individualismen som driver tesen att inga individuella beteenden, eller sociala fenomen till vilka institutionerna hör, kan förklaras med hänvisning till metafysiska väsen eller krafter.

*En metodologisk individualist kräver att sociala fenomen ska förklaras genom att härledas från (a) de principer som styr enskilda individers beteende och (b) beskrivningar av de situationer som de enskilda individerna handlar i (Gilje & Grimen 1992, s. 221).*

Den ontologiska utgångspunkten skiljer sig med andra ord åt mellan den äldre och den nya institutionella analysen. Strukturer ges en betydligt mer blygsam roll i den nyinstitutionella riktningen till förmån för den viljestyrda individen. Ett primärt tema för den nyinstitutionella analysen är att fastställa under vilka institutionella arrangemang sociala fenomen som kollektiva nyttor och sociala fällor, som t.ex. allmänningarnas tragedi uppstår (Hardin 1968). Institutionell analys kan därmed beskrivas som: "The process of analyzing the design and performance of an institutional arrangement" (Imperial 1999, s. 453). I denna avhandling används den institutionella analysen till att beskriva och analysera genomförandet av programmet Uthållig kommun inom ramen för en teoribildning som problematiserar nätverkens funktion i samhället.

Det finns, vilket nämndes i inledningskapitlet en rad olika sätt att definiera begreppet institutioner, detta gäller även inom den nyinstitutionella analysen. Ibland avses med begreppet.

*... en sammanfattande beteckning på de normer och formella regler, liksom de organisationer, som skapar ramar för individernas relationer till varandra (Hultkrantz & Nilsson 2004, s. 13).*

Denna definition inrymmer organisationer som i sin tur kan vara av olika slag, dvs. såväl intresseorganisationer som statliga myndigheter. En liknande definition framhåller att institutioner utgör:

*... an enduring regularity of human action structured by rules, norms or shared strategies and the realities of the physical and biological world. Institutions include families, churches, government agencies, and most organizations since they are frequently defined in terms of rules, norms, or shared strategies (Imperial 1999, s. 453).*

Med en analogi till idrotten tydliggör North distinktionen mellan organisationer och institutioner. Organisationer likställs här med ett idrottslag och institutionerna med de formella och informella regler som styr spelet genom att fastställa vad som är tillåtet och inte och vidare hur överträdelser skall beivras. North definierar

begreppet som: "... de restriktioner som människor sätter upp för att ange formerna för mänsklig samverkan" (North 1993, s. 16). Institutionerna utgör på så sätt mer eller mindre koherenta system av informella restriktioner (som beteendekonventioner och konventioner) och formella regler (som lagstiftning) och den funktion de tillskrivs är att de ger individerna vägledning när de ställs inför olika val<sup>7</sup>. Att institutionerna har en koordinerande funktion innebär att de bidrar till att skapa förväntningar om hur individer kommer att agera och vilka val de kommer att göra i olika beslutssituationer. Beteenden blir med andra ord mer eller mindre förutsägbara, vilket förenklar samverkan och kontakter.

*A major function of institutions is to overcome problems of collective action by constraining egoistic and opportunistic behaviour (Börzel 1997, s. 8).*

Institutioner gör det alltså möjligt för oss att formulera strategier för vårt eget agerande utifrån hur vi förväntar oss att våra medmänniskor skall agera, dvs. skapa ett visst mått av stabilitet och förutsägbarhet.

Informella och formella regler som koordinerar policyprocesser är bägge sociala fenomen men vars förändringsprocess skiljer sig åt. De informella reglerna, som vardagliga beteendekonventioner, utvecklas över tid medan de formella, som lagar, tillskapas på olika sätt (Bendor & Swistak 2001). De formella reglerna, som i sig utgör ett skiktat system, tillskapas genom offentliga och kollektiva beslut i bemyndigade instanser som vid riksdagens lagstiftningsprocess (North, 1993). I denna process fastställs de formella regler som skall vägleda andra offentliga beslut. Också de formella regler som skall vägleda privata beslut tillskapas genom offentliga beslut (Moberg 1994). De formella reglerna, som kan antas sätta gränser för de offentliga beslut som kommer att fattas under programmets genomförande är omfattande. Som exempel kan nämnas lagen från 1977 om kommunernas skyldighet att upprätta energiplaner samt 1991 års kommunallag som skapat en ökad frihet för kommunerna att inrätta nämndsorganisationer, vilket antas ha underlättat att miljöfrågor integrerats i många policyområden (Forsberg 2002). I vilken utsträckning dessa lagar har någon bäring på händelseutvecklingen är dock svårt att förutse.

I litteraturen om institutionella arrangemang görs därför ytterligare en åtskillnad mellan de formella lagar och regler som avses vara koordinerande och de regler som *de facto* tillämpas. Ostrom (1990) definierar de senare som "rules in use", Hertting (2003) kallar dem "åberopade regler". Med detta förstås regler som måste härledas ur aktörers utsagor och observerade handlingar.

*Åberopade regler är de allmänt kända regler som aktörer hänvisar till när de ombeds förklara och rättfärdiga sitt handlande i en specifik situation (Hertting 2003, s. 27).*

I denna avhandling används begreppet tillämpade regler. Dessa tillämpade regler, eller det verksamma institutionella ramverket, är således något som måste ådagaläggas genom empiriska undersökningar. En förklaring till att det ibland uppstår en diskrepans mellan formella och tillämpade regler, som kan ta sig ett uttryck i mer eller mindre rutinmässiga lagöverträdelser, kan ligga i de förras bristande legitimitet (Fell 2006). Empiriska studier, där de tillämpade reglerna härleds ur handlingar och utsagor, kan på så sätt bidra till att problematisera såväl de formella reglernas utformning som deras tillkomst.

Till de frågor som utgör utmaningar för den institutionella analysen hör, som nämnts, att fastställa när ett beteendemönster är så pass etablerat att det bör omfattas av den tillämpande definitionen. Inte heller finns någon klar bild av när en institution är att betrakta som överspelad, dvs. när den inte längre har någon koordinerande funktion. För att räknas som en institution måste dock en företeelse uppvisa en rad specifika egenskaper, som att begränsa antalet handlingsalternativ i vissa situationer. De skall också ha någon grad av beständighet och därtill skall det finnas en värdegemenskap om dem i samhället (Peters 1996, s. 214). Hur ser då de institutioner ut som koordinerar genomförandet av programmet Uthållig kommun? Vilka regler är det med andra ord som tillämpas under programtiden, och har dessa regler eller handelsmönster egenskaper som påminner om nätverksstyrning? Längre fram i kapitlet diskuteras vad som utifrån ett institutionellt perspektiv utgör nätverksstyrningens särdrag, i syfte att tydliggöra detta beskrivs först hur och varför nätverksbegreppet kommit att bli allt mer använt inom samhällsvetenskaplig forskning.

## **2.2 Nätverk som analytisk kategori i policyforskningen**

I det inledande kapitlet beskrevs att nätverksstyrning som idealtyp kommit att bli mer framträdande inom samhällsvetenskaplig forskning. I detta avsnitt presenteras ansats till förklaring av drivkrafterna bakom denna utveckling. Hur och varför har med andra ord nätverksstyrningen som koordineringsmekanism kommit att vinna mark som förklaringsmodell av politiska skeenden och som modell för organiseringen av policyskapandet?

### *En historisk-empirisk tes om politikens ordning*

Teorin om policyskapande i nätverk hämtar näring ur kritiken mot den så kallade rationalistiska modellen – eller politiskt-administrativa styrteorin för och av den politiska problemlösningssprocessen. Denna tidigare teoribildning har sin ontologiska utgångspunkt i föreställningen om en rationell beslutsfattare, alltså i idén om en förnuftsstyrd politisk aktör. Denna styrteori för politikens ordning bygger också på antaganden om dominerande beslutsfattare, entydiga och stabila mål, att mål och medel går att särskilja, att aktörer har fullständig information om alla tillgängliga medel, om konsekvenser av alternativa beslut samt att de beslut som fattas antas ge optimalt utfall (Premfors 2000). Teorin kan beskrivas som ett uttryck för tilltron till förnuftets möjligheter att utveckla rationella och hierarkiskt kontrollerade processer för att styra samhällsutvecklingen. Policyprocessen har i den politiskt-administrativa styrteorin beskrivits som bestående av klart urskilj-

bara faser; önskemål, sällning, krav och stöd, beredning, beslut, uppföljning, utvärdering och slutligen återkoppling (Halvarson m.fl. 1999; Bogason 2000, s. 15). Den politisk-administrativa modellen implicerar med andra ord att lagstiftande församlingar och aktörer som riksdag och regering skall ta och *de facto* intar en särställning i policyskapandet vilket har lett till att implementationsforskningen ofta tagit en utgångspunkt i politiska beslut och styrdokument som utformas av dessa aktörer samt på de förvaltningar som har att implementera fattade beslut. Denna modell för "top-down utvärdering" av processens utfall används bl. a. för att fastställa i vilken utsträckning fattade beslut implementeras och att förklara skillnader mellan olika fall (Sabatier & Jenkins-Smith 1993, s. 3). En vanlig slutsats är att implementeringen av program misslyckas dvs. att den politiskt-administrativa styrmodellen varken fungerar som avsett eller förväntat (Rothstein 2002, s. 76). En del av förklaringen till uppkomsten av en ny idealtyp står således att finna i hur organiseringen av policyskapandet studerats. Genom att rikta fokus mot andra aktörer och processer utvecklas en mer komplex bild av policyprocessen.

Den politisk-administrativa styrteorin har som normativ modell för organisering kommit att ifrågasättas på en rad punkter (Carlsson 1993 & 1996, Westlund m.fl. 1999; Premfors 2000; Hertting 2003). Den anses, givet de resultat policyskapande ibland leder till, för det *första* bygga på en allt för positiv bild av beslutsfattares, eller policyskapares förmåga att analysera problem och fatta beslut. Den *komplexitet* som präglar det moderna samhällets problemställningar gör det helt enkelt omöjligt att göra bedömningar av handlingsalternativens framtida konsekvenser på det sätt modellen implicerar.

*It assumes intellectual capacities and sources of information that men simply do not possess, and it is even more absurd as an approach to policy when the time and money that can be allocated to a policy problem is limited, as is always the case (Lindblom 1959, s. 80).*

Som modell för och av politikens ordning så brister därmed den politiskt-administrativa styrkedjans utgångspunkt om överblickbara och entydiga problem och målsättningar. Modellen brister med andra ord när det handlar om att realisera politiska mål men också när det handlar om att förklara och förutse politikens utfall.

Den rationalistiska hierarkiska styrteorin ifrågasätts för det *andra* då en mängd fall av avvikelser från modellens antagande om kronologiska förlopp fastställts. Ibland inleds t.ex. utvärderingar av policyprogram i ett skede där de har möjlighet att påverka det som antas vara föregående skeenden i modellen vilket leder till att politikens "verkliga ordning" inte följer den parlamentariska styrningskedjans hierarki (Sabatier & Jenkins-Smith 1993, s. 3; Hertting 2003, s. 13). Empiriskt är alltså styrningskedjans hierarki starkt ifrågasatt (Hjern & Porter 1983; Carlsson 1993). Problematisering av den rationalistiska hierarkiska styrteorin har därmed bidragit till att andra aktörer och processer ägnats ett ökat intresse. I *implementa-*

*tionsstrukturansatsen* ges inte formella politiska organisationer *a priori* någon särställning när det reella policyskapandets processer, eller det *verksamma stats-skicket*, skall kartläggas (Carlsson 1993, s. 16). För att fastställa vilka aktörer som bidrar till att lösa policyproblem kan forskningen inte ta sin utgångspunkt i en förmodat obsolet hierarkisk modell för politisk administrativ styrning. Genom att använda begreppet nätverk som en analytisk kategori har således den politiska organiseringen visat sig framträda i grupperingar av aktörer som står utanför den traditionella styrteorins modell. Svaret på den fråga som tidigare ställdes - dvs. huruvida organiseringen av arbetet med att fullgöra de fyra funktionerna antas följa en given kronologisk ordning - är alltså nej. Uppdelningen underlättar dock beskrivningen av programmets genomförande.

#### *Nätverk som analytisk kategori*

Framväxten av nätverk för policyskapande och nätverksstyrning har därmed bidragit till att policyforskningen utvecklats också metodologiskt. Inom den *strukturella* nätverksansatsen, eller social nätverksanalys utgör nätverk strukturer av regelbundna mönster i relationen mellan olika aktörer (Wasserman, & Faust 1994, s. 3). Framhållas bör att begreppet social nätverksanalys används som samlingsbeteckning på ett antal olika ansatser.

*Social network analysis emerged as a set of methods for the analysis of social structures, methods that specifically allow an investigation of the relational aspects of these structures (Scott 2000, s. 39, kursiv i original).*

Den ontologiska utgångspunkten är att nätverk i sig utgör fenomen om vilka kunskap kan erhållas. Den epistemologiska utgångspunkten är att nätverksanalysen erbjuder en metod med vilken denna kunskap blir tillgänglig. Nätverk utgör därmed det raster genom vilket policyskapandet studeras. Social nätverksanalys inbegriper således:

*... en grammatik och ett formelspråk för att beskriva och tolka konstellationer av aktörer sammanbundna av relationer (Peterson 2002, s. 230).*

Detta gör det möjligt att identifiera aktörers inbördes relationer, ibland med deras vetskap och deltagande, ibland utan. Ett bidrag till den strukturella nätverksanalysens användning är dess deskriptiva, eller illustrativa styrka.<sup>8</sup> Ansatsen har bidragit till att identifiera grupper inom vilka till exempel sjukdomar sprids. Social nätverksanalys betraktar därmed nätverken som värdeskapande strukturer, och värden kan ju självklart vara negativa. Inom den strukturella nätverksansatsen, studeras således relationen mellan nätverkens inre ordning och det utfall som genereras, eller i vilken mån aktörer lyckas lösa sina problem (Wasserman & Faust 1994; Scott 2000). Annorlunda uttryckt har den strukturella nätverksansatsen ambitionen att förklara processers "outcome" med hänvisning till aktörers "output" i en modell där "output" analyseras kvantitativt. Annorlunda

uttryckt antas att utfallet av en process kan förklaras med hänvisning till t.ex. antal kontakter mellan aktörer.

Förekomsten av nätverk som påverkar samhällsutvecklingen analyseras ibland i termer av socialt kapital. Sedan Putnam (1993) publicerade studien *Den fungerande demokratin* har begreppen socialt kapital och nätverk kommit att väcka ett allt större intresse vilket visas genom den ökning av vetenskapliga artiklar som använder begreppen. Från att tidigare ha behandlats i ett fåtal artiklar publicerades 2001 inte mindre än 250 artiklar som behandlade begreppet socialt kapital (Rothstein 2003, s. 76). Socialt kapital har beskrivits som:

*... inslag i samhällsorganisationen, till exempel förtroende, normer och nätverk, som kan förbättra samhällseffektiviteten genom att underlätta samordnade operationer (Putnam 1993, s. 201).*

Ibland framhålls därmed förekomsten av nätverk som ett gott tecken, men någon sådan generell slutsats är inte självklar.

*It is not sufficient to go into a village, note the existence of networks, label it social capital, and pronounce it a good thing (Fukuyama 2002, s. 34).*

Huruvida nätverk åstadkommer kollektiva nyttigheter är inte givet. Möjligheten finns tvärtom att nätverken företräder särintressen som förhindrar att policyproblem får någon lösning. Nätverk kan med andra ord bidra till uppkomsten av sociala fällor, men då är det inte längre relevant att omnämna nätverken i termer av socialt kapital (Rothstein 2003).

Det har inom policyforskningen kommit att utvecklas en rad beteckningar på de konstellationer av aktörer som genom organiserad samverkan söker lösa problem av olika slag.

*In this research concepts are found such as subsystems, iron triangles, policy communities, issue networks, subgovernments, meso corporatism and policy networks. [...] The concept of policy networks is the most recent one and is rapidly replacing all the others (Klinj 1997, s. 23-24).*

I den svenska nätverksslitteraturen används begreppet *sakfrågenätverk* (issue networks) och *policygemenskaper* (policy communities) för att beskriva det som kan betecknas som ytterligheter. Sakfrågenätverk utgörs av aktörer som samverkar kring ett avskilt problemområde medan policygemenskaper samlar aktörer kring mer komplexa frågeställningar. Gemensamt för dessa nätverkstyper är att de formas genom självselektion. Aktörer i såväl sakfrågenätverk som policygemenskaper kan vara t.ex. enskilda individer eller kommuner.

Sakfrågenätverk kan exempelvis formas av enskilda individer som agerar kollektivt för att förhindra en skogsavverkning eller utbyggnaden av en älv. Ett exempel på ett sakfrågenätverk där aktörerna utgörs av kommuner är Föreningen Sveriges Vattenkraftskommuner som bildats för att verka för att:

*... skapa opinion för att vattenkraftskommunerna får del i det värde vattenkraftproduktionen genererar. [...] Kommunerna skall därvid tillförsäkras stabila och förutsägbara intäkter. Föreningen skall vara partipolitiskt neutral och skall inte ta ställning för eller emot utbyggnad av vattenkraften (Föreningens hemsida åtkomst 060628).*

Samverkan i policygemenskaper samlar aktörer kring mer komplexa frågeställning vilket innebär att genomförandeprocessen präglas av förhandlingar mellan aktörer och intressen (Hertting 2003, s. 80). Om målet är en ”hållbar utveckling” fordras alltså att aktörerna genom förhandlingar kommer fram till någon konkret uppgift eller frågeställning deras samverkan skall hantera.

Såsom begreppet här tolkas består således policygemenskaper av aktörer som är ömsesidigt beroende av varandra och har samsyn i centrala frågor. Samverkan i en policygemenskap kan således vara koordinering som syftar till att lösa en rad olika problem men att samverkan är det sätt på vilket dessa får sin lösning (Carlsson 2000). Ett kollektivt handlande i nätverk för policyskapande förutsätter därmed inte att individerna avser att lösa *gemensamma problem* (Hjern & Porter 1993, s. 257). Däremot är aktörernas handlingar koordinerade utifrån deras antaganden om hur andra aktörer kommer att agera. Policynätverk kan således bestå av en oändlig rad aktörer, såväl offentliga som privata, och skapas för kollektiv lösning av policyproblem (Castells 1996, s. 472; Hertting 2003, s. 39). Genom att analysera policyskapandet så har nya konstellationer av aktörer som verkar vid sidan av den politiskt-administrativa modellen kommit att visas större intresse. Nätverken etableras därmed som en analytisk kategori när såväl framgång som misslyckanden och problem skall förklaras.

### **2.3 Ett rationalistiskt institutionsanalytiskt perspektiv**

Inom den *rationalistiska institutionsanalytiska* inriktningen av teoribildningen om nätverksstyrning betraktas de mönster den sociala, eller strukturella nätverksanalysen ådagalägger som strukturer som i och för sig viktiga men: ”... primärt som ett koordineringsproblem aktörerna har incitament att lösa” (Hertting 2003, s. 40). Som förespråkare för den rationalistiska institutionsanalytiska inriktningen belyser Hertting problemet med det funktionalistiska draget som präglar den strukturella nätverksansatsen<sup>9</sup>. Detta funktionalistiska drag, som i en renodling förklarar fenomen med hänvisning till dess *faktiska verkningar* (till skillnad från avsedda) gör att förklaringsmodellen saknar en medvetet handlande aktör (Hertting 2003, s. 40). Ett första argument mot den tidigare nämnda strukturella nätverksansatsen är, såldes, att den hänvisar till nätverkens strukturella egenskaper, som densitet eller centralitet, som *orsak* eller *förklaringen till framgång*, eller brist på sådan, utan att ta omvägen över en strategiskt handlande aktör. Ett

andra argument som Hertting framför är att en funktionalistisk modell inte är skickad att hantera eventuella *nätverksmisslyckanden* och därför fordras att fokus flyttas från nätverkens strukturella egenskaper till aktörernas strategiska handlande.

Den strukturella nätverksanalysen har dock på senare tid kommit att tillämpas också i syfte att ådagalägga aktörers koordineringsproblem vilket gör att inriktningen fått en tillämpning i ett vidare sammanhang vid förklaringen till uppkomsten av företeelser som "allmänningens tragedi" (Bodin 2006). Den rationalistiska institutionsanalytiska inriktningens fokus är således *strategiska handlande aktörers* strävanden att överbrygga de koordineringsproblem de ställs inför. Att det skulle vara oöverstigliga ontologiska eller epistemologiska avgrunder mellan dessa två inriktningar ifrågasätts av nätverksteoretikerna. Tvärtom diskuteras huruvida det ens är meningsfullt att särskilja olika inriktningar av nätverksanalysen då de har gemensamma drag och kanske snarast kompletterar varandra (Börzel 1998; Borrás & Olsen 2007). Analysinriktningarna kan beskrivas som två förenliga perspektiv på kollektiv problemlösning i nätverkskonstellationer. Den utgångspunkt som här intas är, som tidigare nämndes densamma. De antas med andra ord inte vara ömsesidigt uteslutande utan högst kompatibla tolkningar av hur policynätverk och nätverksstyrning kan studeras – val av inriktning motiveras därmed av problemformulering och vilka frågor olika studier avser besvara, utgångspunkten kan beskrivas på följande sätt.

*A reconciliation of the approaches, then, should be an attempt to keep the notion of people seeking to act strategically, also to their own benefit, but realizing that they act within institutional constraints. This we shall call actor-cum-structure" [...] (Bogason 2000, s. 62, kursiv i original).*

Bogasons utgångspunkt förstås här som att aktörerna agerar rationellt inom ramen för de möjligheter samhällets regelsystem medger.

Det rationalistiska institutionsanalytiska perspektivet på nätverksstyrning kan indelas i två övergripande inriktningar, "interdependensteorin" och "governability-teorin". Den senare ges här en mer svenskklingande benämning *styrbarhetsteorin*. Den gemensamma utgångspunkten är den rationelle individens handlingar som åsyftar att åstadkomma lösningar på upplevda problem inom ramen för givna institutionella ramar. En skillnad mellan perspektiven är synen på drivkraften bakom samhällsutveckling. Där interdependensteorin intar ett perspektiv där aktörernas strävanden motiveras av att de söker jämka mellan konkurrerande intressen antas inom styrbarhetsteorin att samhällsutvecklingen kan härledas till att aktörer på ett relativt stillsamt sätt strävar efter att koordinera sina handlingar (Sørensen & Torfing 2005b, s. 35). Styrbarhetsteorin är alltså ett aktörscentrerat perspektiv på institutionell förändring som inkluderar analyser av hur styrbarheten i samhället hanteras i en allt mer fragmenterad värld och där nätverk kan vara såväl upphov till som lösningen av problem. Också inom styrbarhetsteorin över-

går därmed nätverken från att ha varit ett hinder till att bli en del av lösningen på styrproblematiken.

Nätverksstyrning handlar enligt styrbarhetsteorin om rationella aktörers strävanden efter att öka styrbarheten i samhället genom förbättrad koordinering. En förbättrad koordinering avser öka kapaciteten att mobilisera resurser. Ett annat framgångskriterium som kan tillämpas vid bedömning av försök till metastyrning är dess förmåga att undanröja hinder för samverkan (Kickert, Klijn & Koppenjan m.fl. 1997, s. 175). Nätverksstyrningens effektivitet kan därmed bedömas utifrån aktörernas förmåga att koordinera sina ansträngningar (Sørensen & Torfing 2005b, s. 76). Hur skall denna förbättrade koordinering nås? Inom teoribildningen om nätverksstyrning diskuteras detta, vilket nämndes i ett tidigare avsnitt, i termer av metastyrning. Innan detta begrepp behandlas presenteras vad som utmärker nätverksstyrning som idealtypisk institutionell ordning. Hur känner man igen en process som nätverksstyrning?

## 2.4 Nätverksstyrning – En ny idealtyp etableras

Nätverksstyrningens teoretiker betraktar nätverksstyrning inte som ett alternativ till, utan snarare som ett komplement till den koordinering av aktörers handlande som idealtyperna marknad och stat utgör (Rhodes 2000; Jessop 2002; Sørensen & Torfing 2005a & b; Börzel 2007). Där marknaden styr (i meningen påverkar koordineringen av aktörers handlande) genom konkurrens styr staten genom en politiskt-administrativ hierarki. Staten intar med andra ord en särställning bland aktörer i ett unicentriskt system. Som koordineringsmekanism präglas nätverksstyrningen av en annan relation mellan aktörerna. Sørensen och Torfing (2005a) beskriver skillnaden på följande sätt. Idealtypen, statscentrerad hierarkisk styrning, ger en central aktör en särställning i relationen till andra aktörer. Relationen mellan aktörer på marknaden och i styrningsnätverk är dock annorlunda.

*Competitive market regulations is based on an infinite number of self-interested actors who are not bound by any common agendas, purposes or commitments. By contrast, governance networks involve a large number of interdependent actors who interact in order to produce public purpose (Sørensen & Torfing 2005a, s. 197).*

Det som utgör skillnad mellan idealtyperna marknad, stat och nätverksstyrning är således relationen mellan aktörer men också aktörernas målsättningar. På den multicentriska marknaden söker aktörer maximera den *egna* nyttan genom att skapa förutsättningar för perfekt konkurrens. I den politiskt-administrativa koordineringsmodellen, eller staten som idealtyp, framhålls de politiska mål som formuleras och att hierarkin är en styrningsmekanism för att förverkliga dessa. Nätverksstyrning delar därmed den politiskt-administrativa hierarkins egenskap att åsyfta att skapa kollektiv nytta. Ett särdrag hos styrningsnätverken är den mekanism med vilken aktörerna sinsemellan binds till viktiga kollektiva beslut.

*... the means for ensuring compliance with important decisions also make governance networks stand out as a distinctive mechanism of governance. Hence compliance is neither ensured by means of the legal sanctions of the state nor out of the fear of economic loss on the market. Rather, it is ensured through trust and political obligation which, over time, become sustained by self-constituted rules and norms (Sørensen & Torfing 2005a, s. 198).*

Nätverksstyrning betraktas med andra ord inte som en ersättning för marknad eller politisk-administrativa hierarkier utan som en komplementär mekanism för att lösa kollektiva utmaningar.

#### *Nätverksstyrning som institutionell ordning*

I föregående kapitel angavs att teoribildningen om nätverksstyrning omfattar samverkanskonstellationer av olika slag och att forskningen därför inte anger vilka specifika egenskaper en samverkansprocess måste uppvisa för att omfattas av denna teoribildning. Därtill finns inom ramen för teoribildningen olika perspektiv som på olika sätt analyserar vilka faktorer som bidrar till att koordinera mänskligt handlande. När en samverkansprocess kan analyseras och tolkas inom ramen för teoribildningen är med andra ord en bedömningsfråga (Sørensen & Torfing 2005a & b). På samma sätt förhåller det sig med begreppet institution, i vart fall där det avser omfatta såväl formella regler som konstitutionella lösningar som informella beteendemönster. När blir ett beteendemönster, eller en informell regel, så vanligt förekommande att den kan omfattas av begreppet institution? Detta är en av de utmaningar den institutionella teoribildningen brottas med (Peters 1996, s. 214). Därmed är teoribildningen om nätverksstyrning som institutionell ordning också behäftad med en inneboende vaghet. Det är snarare ett av nätverksstyrningens särdrag att - som samverkansprocess - utgöra en institutionell ordning som på förhand icke är given, utan de regler eller beteendemönster som präglar processen är ett resultat av förloppet (Sørensen & Torfing m.fl. 2007, s. 26). Det sätt på vilket detta dilemma hanteras i avhandlingen är att undersöka om genomförandeprocessen kan anses präglas av beteendemönster, eller institutioner, som harmonierar med teoribildningen om nätverks- och metastyrning som koordineringsmekanism. Är det med hänvisning till ömsesidiga beroenden aktörerna som förklarar varför de agerar så eller så? Är det genom förhandlingar mellan aktörerna i styrningsnätverket prioriteringar görs?

Formella institutionella ramverk eller ordningar utgör, som tidigare nämnts, skiktade regelsystem vilket innebär att beslutsnivåerna och de regler som vägleder beslut och handlingar analytiskt kan särskiljas. En överordnad beslutsnivås uppgift är att fastställa regler för en i hierarkin lägre placerad instans. En högre instans fastställer därmed gränserna för vem som äger rätt att delta i beslutsfattandet på en lägre nivå och även inom vilket område den lägre instansen äger rätt att fatta beslut. I likhet med Ostrom (1990) benämner Hertting (2003) den högsta nivån den *konstitutionella nivån*. Begreppet konstitution för tankarna till nationella författningar som tydliggör maktindelning och ansvar mellan olika organ.

I en svensk kontext kan begreppet *konstitutionell regel* exemplifieras med grundlagarna dvs. regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Konstitutionella regler tillskapas också de (Ostrom 1990; Hertting 2003). I Sverige finns en särskilt utformad beslutsprocess för ändring av konstitutionella regler. Det finns med andra ord, i Sverige, särskilda *beslutsarenor* för konstitutionella val. Det finns också en bredare tillämpning av begreppet konstitution och därmed en annan beskrivning av hur konstitutionella regler upprättas och på vilka handlingsarenor dessa beslut fattas. Konstitutionella regler kan upprättas som kontrakt mellan parter i olika sammanhang, t.ex. när de startar en förening för att bevara den beridna högvakten eller för att spela fotboll. Beslutets, eller kontraktets resultat är de regler som avses vara koordinerande under spelet (Hertting 2003, s. 29).

Givet avhandlingens syfte intas här ett analytiskt perspektiv som präglas av den rationalistiska institutionsanalytiska inriktningen. Annorlunda uttryckt kan vi - utifrån vad vi hittills känner till om teoribildningens utgångspunkter och om programmet Uthållig kommun - anta att Energimyndighetens lansering av programmet och kommunernas önskan att samverka kan härledas till ett upplevt koordineringsproblem. Kan en analys av programmets genomförande bidra till förståelsen för de antaganden denna teoribildning vilar på? Här handlar det om att öka kännedomen om hur (förmodat) centrala aktörer som den svenska staten, genom Energimyndigheten, och kommuner hanterar en situation där de skall verka för en hållbar utveckling, trots att mycket i vår samtid pekar på att samhällets styrbarhet är en allt annat än en enkel uppgift.

## 2.5 Strategier och metoder för metastyrning

Hur hanterar staten styrproblematiken i en fragmenterad och differentierad värld där nätverk kommit att spela en större roll? Ett sätt att beskriva det är att staten anpassar sig till denna situation på samma sätt som andra aktörer, när hierarkin blir funktionsoduglig tas en ny koordineringsmekanism i bruk.

*Governance has a dual meaning; on the one hand, governance it refers to the empirical manifestations of state adaptation to its external environment as it emerges in the late twentieth century. On the other hand, governance also denotes a conceptual or theoretical representation of co-ordination of social systems and, for the most part, the role of the state in that process (Pierre 2000, s. 3).*

Statens roll och möjlighet att påverka policyskapandet i nätverkens tid analyseras inom teoribildningen om nätverksstyrning som *metastyrning*. Ett antagande som teoribildningen om nätverksstyrning omfattar är att statens kapacitet att styra genom en renodlad hierarkisk modell urholkats och att nätverken därmed kommit att bli en strategi även för staten att framgent kunna hävda sin auktoritet och förverkliga nationellt formulerade mål. Nätverksstyrning blir med andra ord ett sätt för staten att agera för att bevara, eller upprätta en politisk kontroll över offentliga resurser och över samverkansprocesserna (Pierre & Peters 2000, s. 65; Kooiman

2000). Inom ramen för teoribildningen om nätverksstyrning används begreppet metastyrning för att analysera strategier för att påverka tillkomsten och funktions-sättet hos styrningsnätverken. Kan och bör inflytande över styrningsnätverk utövas? Hur går det i så fall till och vem kan utöva metastyrning? Metastyrning har beskrivits som:

*... an indirect form of top-down governance that is exercised by influencing processes of self-governance through various modes of coordination such as framing, facilitating and negotiation (Sørensen 2003, s. 6).*

I denna beskrivning utgör metastyrning med andra ord olika sätt att påverka interaktionen mellan styrningsnätverkets olika aktörer. Metastyrningen utgör styrförmer, eller strategier, som syftar till att koordinera aktörers sätt att agera. Metastyrning antas kunna utövas genom på en rad olika sätt. För det *första* kan en aktör – som staten – skapa institutionella förhållanden som möjliggör samverkan (Kickert & Koppenjan 1997, s. 53). Metastyrning kan, för det *andra*, utövas genom tillförandet av ekonomiska resurser. Möjligheten för aktörerna att samverka i ett givet styrningsnätverk är, enligt detta sätt att beskriva det, avhängig metastyrarens acceptans. På detta sätt skapas en förståelse hos nätverksaktörerna att de samverkar; ”in the shadow of hierarchy” (Jessop 2002, Sørensen & Torfing 2007, s. 173). Metastyrning kan, för det *tredje*, utövas genom formuleringen av politiska mål där samverkan är såväl mål som medel. Policyproblem där denna strategi kan tänkas tillämpliga är integration, landsbygdsutveckling m.m. En *fjärde* form av metastyrning utövas genom deltagande i styrningsnätverk (Sørensen 2003). Metastyrning kan, såsom det här framställs, utövas inte bara av lagstiftaren, utan också enskilda politiker och andra aktörer kan påverka tillkomsten och funktionssättet hos styrningsnätverk.

Nätverksstyrning och statligt utövad metastyrning framställs inom teoribildningen som såväl möjlig som ett sätt att bevara politisk kontroll över hur offentliga resurser används på ett effektivt sätt när den politiskt-administrativa modellen kommit att ifrågasättas. En fallstudie av programmet Uthållig kommun kan därför ge en bild av hur metastyrning organiseras inom ett komplext politikområde som hållbar utveckling. I nästa kapitel diskuteras framväxten av nätverksstyrning i relation till den svenska demokratimodellen där de självstyrande kommunerna intar en särställning. Hur resonerar nätverksstyrningens teoretiker kring möjligheten att värna demokratin i nätverkens tid?



### 3 Demokrati i nätverkens tid

*If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls of government would be necessary (Madison, the Federalist No. 51 February 6, 1788).*

Syftet med detta kapitel är att problematisera relationen mellan nätverksstyrning och demokrati. Hur kan detta göras? Om demokrati bedöms viktigt så är just medborgarens deltagande i den politiska processen av central betydelse. Inledningsvis beskrivs därför, kortfattat, *medborgarens roll* i de idealtyper som utkristalliseras, dvs. den politiskt-administrativa styrmodellen, med (i Sverige) dess representativa organisering å ena sidan och å andra sidan nätverksstyrning. Här diskuteras möjligheten att tolka framväxten av och acceptansen för nätverksstyrning också som ett resultat av en normförändring angående formerna för politisk organisering. Vi kanske inte bara måste utan vill, också av andra än effektivitetsskäl, lösa våra policyproblem på andra sätt än genom en hierarkisk politiskt-administrativ styrmodell. Finns grund för ett sådant antagande?

Ett andra tema för detta kapitel är demokratins mekanismer i nätverkens tid. Vilka mekanismer finns för *utkrävande av ansvar* inom de två idealtyperna dvs. den representativa demokratins organisering å ena sidan och å andra sidan nätverksstyrning? I kapitlets avslutande del diskuteras framväxten av nätverksstyrning i relation till den svenska demokratimodellen där de självstyrande kommunerna intar en särställning. Varför är det relevant att studera styrningsnätverk som omfattar flera kommuner? Gossas (2006) hävdar att en ökad nätverksstyrning medför att kommunerna i allt större utsträckning, i sin verksamhet, korsar sina administrativa gränser och att det kommunala självstyret därmed kan problematiseras. Syftet med detta avsnitt är diskutera detta tema. De frågor som lyfts i detta avsnitt är om det, i de kommunöverskridande styrningsnätverkens tid, finns skäl att oroa sig för den självstyrelse de svenska kommunerna åtnjuter? Hur resonerar nätverksstyrningens teoretiker kring möjligheten att värna demokratin i nätverkens tid?

#### 3.1 Medborgarens roll i politiken

I detta avsnitt berörs en av de punkter på vilken relationen mellan nätverksstyrning och demokrati kan problematiseras, medborgarens roll i policyskapandet. Finns grund för ett antagande att framväxten av nätverksstyrning kan härledas till medborgarnas ändrade syn på hur politik skall organiseras? Och vilka fördelar och problem finns förknippade med en utveckling där allt mer av politisk organisering sker i nätverk?

### *Den representerade medborgaren*

Den första idealtypen - den politiskt-administrativa styrmodellen – har i Sverige sin empiriska förankring i den representativa demokratin vars kärna är tanken att medborgarna görs närvarande via valda representanter. Sedan den allmänna och lika rösträtten infördes i Sverige innebär detta idealt att medborgarna garanteras lika inflytande över staten. I en klassisk beskrivning av denna aggregativa demokratimodell beskrivs valet som den process genom vilken medborgarna överlåter beslutanderätten till en elit, vilket i moderna demokratier är de politiska partierna.

*... the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote (Schumpeter 1943, s. 269).*

I Schumpeters (1943, s. 295) tolkning av den representativa demokratin ges väljaren mellan valen en tillbakadragen roll.

*The voters outside parliament must respect the division of labor between themselves and the politicians they elect. ... and they must understand that, once they have elected an individual, political action is his business and not theirs (Schumpeter 1943, s. 295).*

I denna aggregativa demokratimodell ges alltså väljaren möjlighet att utkräva ett politiskt ansvar i efterhand om den förda politiken inte är till belåtenhet. Någon ytterligare inblandning än valdeltagande ses varken nödvändig eller önskvärd.

Till de faktorer som bidragit till en mer positiv attityd till nätverkens inflytande hör, som nämnts, den kritik mot den representativa demokratimodell som etablerats under det tidiga 1900-talet till följd av dess tillkortakommanden. Missnöjet med statens bristande kapacitet att tillgodose medborgarnas behov: ...”from the cradle to the grave” (Pierre & Peters 2000, s. 62) uppstod under 1980- och 90-talen inom politiska partier utefter hela den traditionella höger-vänsterskalan i stora delar av västvärlden. Från konservativt och liberalt håll sågs statens, här i betydelsen den offentliga sektorns, allt mer tilltagande omfattning som ett problem. Ett centralt inslag i den kritik som framfördes var krav på att minska statens inblandning, eller koordinering av samhället. Det ”privata livets sfär” hade krympt medan allt mer av de uppgifter som av tradition utförts av den privata icke-vinstdrivande sektorn kommit att utföras av en politiskt styrd offentlig sektor. Från traditionellt mer vänsterorienterat håll riktades kritik mot att den växande välfärdsstaten misslyckats med att skapa jämlikhet och lika förutsättningar för medborgarna (Pierre & Peters 2000).

Var kan man då finna stöd för en tes att framväxten av nätverksstyrning skulle ha en ideologisk grund? En hypotes (som här inte testas utan bara nämns) är att den västerländska utvecklingen lett till en situation där den enskilde i mycket stor utsträckning fått sina grundläggande materiella behov säkrade, vilket medför att

frågor om *hur* det politiska beslutsfattandet och policyskapandet skall organiseras kommit i förgrunden. Detta är den icke-oomstridda tes som drivs av Ingelhart (Inglehart 1977). Här tas alltså inte ställning till riktigheten i det orsakssamband Ingelhart vill påvisa mellan behovstillfredsställelse och medborgarnas uppfattningar om metoderna för det egna politiska deltagandet. Det tycks dock otvetydigt vara så att den västerländska politiska samtiden präglas av nya organiseringsformer vars syfte är att påverka den politik som förs. Att den politiska makten därmed fragmenterats innebär att polyarkier eller multiaktörssamhällen har uppstått där:

*... snart sagt varje särintresse har sin egen organisatoriska inramning. Pensionärer, cyklister, homosexuella och biodlare, alla har de egna organisationer. Inte sällan finns rutinmässiga kopplingar till myndigheter och andra offentliga organ (Carlsson 1993, s.14).*

Det kan därmed inte tas för givet att organiseringsformen för det kollektiva handlandet sker inom ramen för etablerade politiska partier där medborgarna i rollen som väljare söker påverka politiken genom den parlamentariska styrkedjan. I organisationssamhället söker medborgarna påverka utvecklingen i andra roller och genom andra processer.

#### *Den deltagande medborgaren*

Till en mer normativ idé inom teoribildningen om nätverkstyrning hör därmed att medborgarna bör kunna utöva ett vidare och mer direkt inflytande över policyprocessen än vad den representativa demokratin medger. Nätverksstyrning som modell för policyskapande harmonierar därmed med en deliberativ demokrati-modell där en bärande tanke är att medborgarna själva skall delta istället för att deras intressen skall företrädas av valda representanter (Pierre & Peters 2000). Medborgarnas direkta deltagande antas bidra till att stärka legitimiteten för fattade beslut (Hertting 2003 s 15). Det finns därmed ett frö till ett normativt inslag i teorin om nätverksstyrning i de argument som framhåller att det, i detta historiska faktum, inget finns att beklaga utan att nätverksstyrning bidrar till att de policys som formas har större kapacitet att leverera det som efterfrågas, men också att möjligheterna för medborgardeltagande förbättras. Synen på lokala utom-parlamentariska nätverks påverkan på policyskapandet har därmed förändrats (Kickert, Klijn & Koppenjan m.fl. 1997, s. 2). Medborgardeltagande har tidigare snarast betraktats som ett hinder i implementeringsprocessen, men av nätverks-teoretikerna betraktas det som något positivt. Genom ett breddat deltagande i problemformulering och förhandlingar i styrningsnätverk så kan fattade beslut implementeras med större framgång (Sørensen & Torfing 2005 a & b).

Framväxten av kollektiv problemlösning i nätverk har således bidragit till att samhällsvetenskapen berikats med en ny analytisk kategori, styrningsnätverk, som antas ha bättre kapacitet att lösa policyproblem och därtill bidra till ett förbättrat medborgerligt deltagande i processen. Nätverksstyrning har blivit en normativ idé som anammats också av statliga aktörer som på olika sätt bidrar till samverkan i

nätverkskonstellationer för att förverkliga nationella mål, om t.ex. en hållbar utveckling. Styrningsnätverken kan därmed ses som en "motmakt" mot etablerade partier i den representativa demokratin och bidra till en ökad pluralism (Sørensen & Torfing 2005b, s. 141). I ett organisations- eller nätverkssamhälle, där makten fragmenterats, framträder nya eliter bestående av individer som har såväl vilja som förmåga att utmana de politiska partiernas hävdvunna rätt att i valda församlingar företräda medborgarna och utifrån den maktpositionen (försöka) forma den politik som förs (Dryzek 2007). Ifrågasättandet av traditionella hierarkiska politiska institutioner har enligt detta sätt att uttrycka det sin grund i förändringar av de värderingar individer hyser i politiska sakfrågor, som huruvida den offentliga eller den privata vinstdrivande sektorn skall producera offentligt finansierade tjänster, men också i en förändrad syn på formerna för det politiska beslutsfattandet. Ingelhart (1977, s. 304) framhåller att just valdeltagandet i allt mindre utsträckning betraktas som den enda metoden att påverka det politiska styret. Den parlamentariska styrkedjan med partiernas unika roll ifrågasätts alltså också den, inte bara utifrån dess problem att på ett framgångsrikt sätt implementera politiska program utan också utifrån ett ideologiskt perspektiv där just medborgarens deltagande i policyskapandet problematiseras.

#### *Nätverken och maktfördelningen*

Genom att öka möjligheterna för deltagande i policyskapandet antas nätverksstyrningens bidra till att legitimiteten för såväl processens utformning som utfall stärks. Tanken här är att det ökar medborgarnas tolerans och acceptans för politikens resultat om de får vara med och påverka, också genom andra mekanismer än valdeltagandet. Nätverkslösningar antas därtill ha en rad fördelar då de möjliggör samverkan mellan aktörer från alla sektorer. Den privata vinstdrivande, den offentliga men också den privata icke vinstdrivande sektorns aktörer kan i styrningsnätverk samverka och bidra med olika resurser (Sørensen & Torfing 2005, s. 198). Det finns dock även problem förknippade med denna utveckling.

*It is a commonplace observation in the social sciences that there is a democratic deficit in the multi-form maze of the new governance (Rhodes 2000, s. 76).*

Hur kan då detta demokratiska underskott se ut i nätverksstyrningens tid? En central idé inom den aggregativa, eller schumpeterska, demokratiteorin är uppfattningen att medborgarna bör garanteras *lika* makt och inflytande över staten. I den representativa demokratimodellen skall detta säkras genom allmän och lika rösträtt. Ett mål med detta är att enskilda medborgare skall försäkras lika stor frihet från inblandning från staten. Denna idé, den negativa frihetens värde, som kan beskrivas som frihet från inblandning av staten, är ett centralt värde inom den klassiska liberala teorin (Berlin 1969, s. 123). Genom att tillerkänna medborgarna lika inflytande över staten kan den representativa demokratin alltså idealt leda till lika frihet (Dryzek 2007). Detta är en av de punkter på vilket styrningsnätverk kan utgöra ett problem. Genom deltagande i styrningsnätverk kan aktörer erbjudas olika inflytande över staten, och därmed på politikens utfall, och på så sätt bidra

till att minska friheten för andra medborgare. Styrningsnätverkens möjlighet att utöva inflytande på enskilda individers tillvaro, framhålls inte lika problematiskt som när staten begränsar den enskildes frihet, detta då det antas vara betydligt enklare att undkomma nätverkens sfär av inflytande än statens (Dryzek 2007, s. 263). Detta förutsätter förstås att den enskilde har reella alternativ att välja mellan när det gäller olika lösningar. Ett av de problem som påtalats med ett ökat inflytande för styrningsnätverk är alltså att det antas påverka fördelningen av inflytande mellan medborgare i riktningen mot en ökad ojämlikhet. Ett allt mer omfattande inslag av nätverksstyrning kan således innebära att nya eliter ges möjlighet att företräda starka särintressen.

I analysen av nätverksstyrningens eventuella utmaning mot demokratin framhålls dock att det är mot de etablerade institutionerna och modellerna för styrning ett eventuellt hot riktas, inte mot demokratin i sig. Snarare kan nätverksstyrning bidra till utveckling av nya demokratiformer (Sørensen & Torfing 2005b, s. 200). Nätverksstyrningen harmonierar snarast med den deliberativa demokratis idéer och anses ha potential att utveckla demokratin bortom fixa modeller men där värden som jämlikhet och frihet trots allt bevaras och därtill utvecklas (Dryzek 2007). Det finns därmed utrymme att tolka framväxten av nätverkssamhället och nätverksstyrning som modell för politiken utifrån normativa utgångspunkter där just möjligheten till ett ökat deltagande lyfts fram.

### **3.2 Nätverksstyrningen och ansvarsfrågan**

I föregående kapitel poängteras en central fråga som kan förtjäna att upprepas. Idealtyper är förenklingar av företeelser. Dessa företeelser har ibland empirisk grund men de kan också ha sin utgångspunkt i mänskliga föreställningar. Genom att ha tagit del av andras illustrationer av änglar och deras egenskaper torde jag utan tvekan känna igen en sådan om tillfälle uppstod. Den andra frågan som diskuteras i detta kapitel är - givet att människor inte är änglar - möjligheterna att utkräva ansvar. Tanken om ansvarsutkrävande bygger på att det går att sätta samband mellan politiska beslut och utfall, vilket inte är en självklart enkel härledning. Vilka mekanismer finns för ansvar inom de två idealtyperna dvs. nätverksstyrning å ena sidan och å andra sidan den representativa demokratis organisering? Hur skall medborgare, mellan vilka makten fördelas ojämnt, kunna utkräva ansvar av styrningsnätverk som uppstår genom självselektion och som förutom offentliga aktörer består av representanter för ett privat näringsliv eller andra organiserade intressen?

Ett ökat inslag av nätverksstyrning förändrar dock inte bara relationen mellan enskilda medborgare. Det påverkar också relationen mellan tjänstemän, politiker och privata nätverksaktörer (Sørensen & Torfing 2005b, s. 209). Relationen mellan politiker och tjänstemän i offentlig sektor präglas, i nätverkssamarbeten, av lägre grad av direkt instruktion, vilket innebär att de senare ofta befinner sig i en situation där de måste agera på egna initiativ och därefter invänta reaktioner på detta från valda politiker. Politikernas roll övergår i nätverkssamhället allt oftare till att formulera övergripande mål (Sørensen & Torfing 2005a). Till de problem

som konstaterats med nätverksstyrning hör därför att det kan medföra oklara besluts- och ansvarsförhållanden. Interaktionen i styrningsnätverk kan vara så informell att det kan vara svårt, eller till och med omöjligt, att fastställa hur och av vem beslut fattas, och vem som formellt bär ansvar för fattade beslut. Om denna situation uppstår i styrningsnätverk där delar av en fragmenterad stat deltar kan det innebära att den representativa demokratins mekanismer för ansvar försvagas (Kickert, Klijn & Koppenjan m.fl. 1997, s. 171). Denna oåtkomlighet är dock asymmetriskt fördelad mellan olika aktörer.

*... while networks effectively control the policy sector, citizens still hold the state accountable for what happens in that sector. Networks in this perspective short-circuit the democratic process by separating control and responsibility (Pierre & Peters 2000, s. 20).*

Så när policy skall skapas av styrningsnätverk som består av såväl politiker och tjänstemän i offentlig sektor som privata aktörer så har medborgare begränsad möjlighet att utkräva ansvar av de senare. Om detta är fallet, dvs. om politiker ensamma får stå till svars för styrningsnätverkens agerande, kan det vara skäl att fråga sig om en av förklaringarna till att politiska uppdrag tycks allt mindre lockande ligger just här.

I den representativa demokratimodellen bygger relationen mellan valda och väljare på två mekanismer, mandatgivande vid val och ansvarsutkrävande i efterhand (Gilljam & Hermansson m.fl. 2003). I denna idealtyp finns med andra ord en *formell mekanism* för medborgaren att förlita sig på. Genom att delta i val så tillerkänns alla lika inflytande. I idealfallet skall därmed medborgaren kunna "belöna" eller "bestrafva" valda politiker. I realiteten är det inte lika självklart att väljaren har en klar bild av vem som styr i kommunerna. Tvärtom präglas den kommunala politiska vardagen av samarbeten över partigränserna på ett sätt som inte ligger i linje med situationen i riksdagen, där den politiska kampen står om regeringsmakten. För väljaren är det därmed tydligt vem som bildar regering efter riksdagsval.

På kommunal nivå är det inte lika enkelt att fastställa vem som innehar "regeringsmakten" kanske inte ens för de valda politikerna. En undersökning genomförd i Västra Götalands län 2000 (Bäck 2003, s. 71) visar att det bland kommunfullmäktigeledamöter kan finnas stora skillnader i hur de besvarar frågan om vilka partier som ingår i den egna kommunens styrande majoritet. I 16 av de 49 kommunerna som ingick i undersökningen visade det sig att ledamöterna varit oklara på den frågan. Det torde heller inte vara givet att medborgarna har insyn i vem som faktiskt styr och därmed bär ansvar för den förda politiken. Den formella mekanismen för ansvarsutkrävande som finns på kommunal nivå är i realiteten inte en alldeles enkel medborgerlig rätt att använda på ett meningsfullt sätt, den finns dock.

Tidigare forskning (Rothstein 2002, s. 111) beskriver problemet med att beslut som påverkar medborgarnas välfärd fattas under oklara ansvarsförhållanden, här uppstår ”demokratins svarta hål”. Problemet med otydliga ansvarsförhållanden och möjlighet till ansvarsutkrävande är dock inte isolerat till nätverksstyrning som idealtypisk koordineringsmekanism utan det fanns redan innan. Desto allvarligare kanske det är om problemet växer.

Ett av de problem som identifierats inom teoribildningen är alltså att ansvaret fördelas olika. Om den förda politiken inte är till belåtenhet så finns en formell möjlighet att utkräva ansvar från en politiskt vald ledning, även om det inte är alldeles enkelt att fastställa vem som styr. Inom teoribildningen om nätverksstyrning betonas därför vikten av att politiker utövar en aktiv metastyrning (Sørensen 2003). Visst tycks det vara så att nätverksstyrning inte gör det politiska ansvaret tydligare, den kan dock bidra till att vi ställer frågan om vem som egentligen styr.

### **3.3 Det kommunala självstyret i nätverksstyrningens tid**

I detta avsnitt diskuteras framväxten av nätverksstyrning i relation till den svenska demokratimodellen där de självstyrande kommunerna intar en särställning. En av drivkrafterna bakom framväxten av nätverksstyrning antas vara statens sätt att hantera en allt mer komplex och fragmenterad värld. Tidigare forskning (Gossas 2006) har hävdats att den statliga styrningen av de svenska kommunerna i allt större utsträckning tillämpar olika styrformer som bidrar till att dessa samverkar över sina territoriella gränser. Detta har inneburit att enskilda kommuner i allt större utsträckning samverkar i styrningsnätverk kring enskilda frågor, och därmed ingår i flera problemlösande strukturer, eller flexibla kommuner. Denna utveckling, menar Gossas (2006), innebär att den kommunala självstyrelsen som princip kan problematiseras. Syftet med detta avsnitt är att ta ett steg i den riktningen genom att kortfattat problematisera mötet mellan den territoriellt organiserade demokratimodell vi för fram som ideal i regeringsformen och de funktionella styrningsnätverken. Varför bör detta göras, och i denna avhandling? Precis som tidigare angetts avser avhandlingen undersöka fruktbarheten i teoribildningen om nätverksstyrning genom att tillämpa den vid en beskrivning av programmet Uthållig kommun. Programmet antas ha en rad egenskaper som gör det särskilt intressant och en av dessa är att det handlar om ett statligt initiativ till mellankommunal samverkan.

Avsnittet struktureras på följande sätt. För det *första* görs en kort tillbakablick för att beskriva när och varför det kommunala självstyret kom att formas. För det *andra* görs ett försök att definiera begreppet kommunalt självstyre. För det *tredje* diskuteras det kommunala självstyres förmodade mervärde. Vad är det alltså bra för? För det *fjärde* beskrivs hur staten agerat för att möjliggöra och bidra till mellankommunala samverkansprojekt. För det *femte*, slutligen, presenteras ett av nätverksstyrningens teoretikers försök att lösa det demokratiska underskott som kan uppstå i nätverksstyrningens tid.

### *Kommunalt självstyre - En omhuldad men vag idé*

Den territoriellt organiserade problemlösningssprocessen bygger i Sverige på den representativa demokratins princip. Medborgarna väljer sina politiska företrädare till beslutande församling på olika nivåer. De nivåer som faller inom ramen för den diskussion som här skall föras är den kommunala och den nationella nivån, dvs. de självstyrande kommunerna och staten. I den territoriellt organiserade modellen rör frågan om det kommunala självstyret, en i förhållande till staten, vertikal relation. Även i nätverksstyrningens tid finns skäl att problematisera relationen mellan stat och kommun, men också den horisontella relationen mellan olika kommuner. Annorlunda uttryckt, hur självstyrande är eller bör kommunerna vara i förhållande till staten och till varandra när de ingår i styrningsnätverk?

När och varför fick kommunerna denna särställning? I en tillbakablick förefaller den kommunala självstyrelsens formativa ögonblick kunna dateras till 1862 års kommunalreform som innebar att medborgarna gavs rätt att tillsätta kommunalstyrelser.<sup>10</sup> Reformen syftade inte bara till att skapa en effektivare förvaltning utan ett ökat lokalt självstyre antogs också kunna bidra till att fostra medborgarna till ökat engagemang och samhällsansvar (Gustafsson 1996, s. 81). Kommunalreformen innebar att kommunerna genom en s.k. generalklausul fick ta ansvar för sådana frågor som alla kommunmedborgare kunde tänkas ha ett gemensamt intresse av att lösa, s.k. *gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter* (Gustafsson 1996, s. 92). Reformen innebar med andra ord att kommunerna kom att etableras som lokala offentliga förvaltningsorgan med rätt att beskatta medborgarna för att lösa gemensamma problem. När 1862 års kommunalförordning tillkom var den en kompromiss efter en ideologisk strid mellan liberaler och konservativa. De förra, liberalerna, förordade ett stärkt kommunalt självstyre, detta trots att de hyste: "... en rädsla för att snåla bönder skulle utnyttja sin makt över fattigvården till att fara hårt fram med hjonen" (Wetterberg 2005, s. 11). Ett av de liberala målen med att stärka det kommunala självstyret var att öka medborgarnas delaktighet i samhällsutvecklingen, vilket skulle bidra både till engagemang i lokala frågor men också till en allmän fosterlandskänsla (Ekström von Essen 2003, s. 46). De konservativa betraktade kommunala förvaltningar som en förlängning av statsapparaten (Halvarson m.fl 1995, s. 154). Kompromissen beskrivs som en eftergift från den segrande konservativa sidan gentemot liberalerna (Dahlkvist & Strandberg SOU 1999:76, s. 279). Det finns därmed likheter mellan de argument som under 1800-talets mitt framfördes för ett kommunalt självstyre och den normativa tesen i nätverksstyrningens teori, bägge antas stärka medborgardeltagandet och det ses som ett värde i sig.

Hur skall principen om kommunalt självstyre definieras? Den kommunala självstyrelsen tillskrivs i den svenska demokratimodellen en särställning. Det är genom ett territoriellt organiserat representativt styre och kommunalt självstyre demokratin skall förverkligas. Detta faktum till trots saknar begreppet kommunal självstyrelse en formell definition i svensk lagtext. Inte heller i lagtextens förarbeten står att finna någon tydlig definition av begreppet (Pierre 1994, s. 18; Gustafsson 1999, s. 75 ff.). Den grundlagsändring som genomfördes 1974 ger alltså kommu-

nerna en ställning i det politiska systemet som inte är uppenbar och given. Vagheten är inte nödvändigtvis oavsiktlig;

*Principiellt betonades i grundlagspropositionen att det inte är möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlagen kring en kommunal självstyrelsessektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen (Gustafsson 1999, s. 78).*

Här har hundra år förflutit och kommunernas åtaganden vidgats i takt med framväxten av en generell välfärdsstat. I den samtida diskussionen om kommunernas uppdrag och ställning i förhållande till staten, eller den nationella nivån, används två principer som antingen definierar självstyrelsen i procedurangivelser eller som en lista över innehållet i självstyrelsen. Den förra principen, vilket är den som tillämpas idag, anger genom vilka procedurer kommunernas uppdrag skall styras och förändras, vilket idag sker genom riksdagsbeslut. Den andra principen kan beskrivas som en katalog över kommunernas rättigheter och skyldigheter.

Förespråkare för den förra principen framhåller att då det inte går att förutse utvecklingen och vilka behov kommunerna kommer att behöva tillgodose så är det bättre att ange de procedurer genom vilka kommunernas uppdrag skall ändras. Kritiken mot denna princip menar att riksdagens möjlighet att därmed ålägga kommunerna uppgifter ger det kommunala självstyret en svag ställning. Förespråkare för en modell där den kommunala självstyrelsen definieras i en katalog över uppgifter framhåller att denna princip ger det kommunala självstyret en starkare ställning där det kommunala uppdraget inte ändras genom en så "enkel" procedur som genom riksdagsbeslut. I diskussionen om vilken av de två principerna som skall ligga till grund för en framtida vertikal relation mellan stat och kommun lyfts alternativet med differentierade uppgiftskataloger för kommunerna, dvs. att kommunerna, utifrån den kapacitet de bedöms ha att fullgöra det kommunala uppdraget, ges olika uppgifter. Denna asymmetri har tidigare funnits men ersatts av en princip där alla kommuner har samma uppdrag (SOU 2007:11, s. 131). Det är alltså inte alls självklart hur en princip som det kommunala självstyret skall definieras, eller hur kommunernas uppdrag, utifrån någon normativ princip, bör ändras. Också idag, 2007, är det kommunala självstyret satt under lupp och den s.k. Grundlagsutredningen har under hösten 2006 tillsatt en expertgrupp med uppdrag att; "... ta fram riktlinjer för den kommunala självstyrelsens reella innebörd" (Grundlagsutredningens expertgrupp 2007). Det ligger alltså utanför syftet här att argumentera för tillämpning av vare sig den ena eller andra principen när det kommunala självstyret skall definieras. Här har syftet varit att påvisa att det inte alls är givet hur den vertikala relationen mellan nationell och kommunal nivå skall definieras, detta trots att diskussionen inte omfattar kommunöverskridande styrningsnätverk.

Hur skall det kommunala uppdraget definieras och vad gör uppdraget möjligt att genomföra? Genom att tillämpa en rättighetskatalog för att definiera kommunens

ställning avgränsas området inom vilket de äger egen beslutanderätt. En sådan avgränsning framhåller att det är inom: "... det strikt kommunallagsreglerade allmänna kompetensområdet" det egentliga självstyret kan sägas råda (Gustafsson 1999, s. 78). Detta innebär att det kommunala handlingsutrymmet ligger i spannet mellan vad de *måste* göra och vad de *inte får* göra. De rättsliga principer - eller den institutionella grund - på vilka den kommunala självstyrelsen vilar är den ovan nämnda vagt formulerade regeringsformen och kommunallagen<sup>11</sup>. Grunden, eller de ekonomiska förutsättningarna för att utöva självstyret, är den kommunala beskattningsrätten. Dessutom ger det kommunala planmonopolet ett handlingsutrymme (Gustafsson 1999, s. 92). Kommunernas *obligatoriska* uppgifter är omfattande och för utförandet av dessa uppgifter äger alltså kommunerna rätt att beskatta medborgarnas löneinkomster. De ges därmed en särställning i samhällsbygget (Peterson 2002; Wetterberg 2005). Kommunernas obligatoriska uppgifter omfattar social omsorg (äldre-, handikapp-, individ och familjeomsorg), inom utbildningsväsendet (för-, grund- och gymnasieskola samt svenska utbildning för invandrare). Kommunerna har också obligatoriska uppgifter inom bostadspolitik. De har också skyldighet att bedriva biblioteksverksamhet, räddningstjänst samt inom civilförsvaret. Till de obligatoriska uppgifter som har tydlig bäring på förutsättningarna för en hållbar utveckling hör också plan och byggfrågor; miljö- och hälsoskydd; renhållning och avfallshantering samt vatten och avlopp. Till de verksamheter kommuner *frivilligt* får ägna sig åt hör fritid och kultur, teknisk service, energiförsörjning (som ägare) samt underhåll av gator. Kommunerna får däremot *inte åta* sig att genomföra uppgifter som enligt lag skall genomföras av stat eller landsting<sup>12</sup> (Peterson 2006, s. 83). Med hänvisning till kommunernas komplexa uppgiftskatalog har de beskrivits på följande sätt.

*Kommunerna skall för det första vara instrument för lokal demokrati och serviceanpassning för det andra vara instrument för implementeringen av statlig politik (Pierre 1994, s. 18)*<sup>13</sup>

Det kommunala självstyret kan med andra ord ses som ett mål i sig men också i huvudsak som ett medel för att förverkliga nationella mål.

Det kan alltså vara på sin plats att ställa sig frågan om ett kommunalt självstyre, så här 150 år efter kommunreformen, anses nödvändigt och önskvärt. Har med andra ord det kommunala självstyret ett mervärde i sig eller är det underordnat nationellt formulerade välfärds mål? I tidigare undersökningar visas att det finns en tydlig klassiskt ideologisk skillnad i synen på det kommunala självstyret. I syfte att förverkliga nationella mål sker en omfördelning av resurser mellan kommuner, vilket kan ses som en utmaning mot det kommunala självstyret då det fordrar att kommun A beskattar sina egna invånares inkomster för att omfördela dessa resurser till kommun B så att de kommunala tvingande uppdragen kan fullgöras också här. När relationen mellan stat och kommun analyseras så finns ett starkare stöd för en sådan statlig utjämningspolitik mellan kommunerna på den traditionella vänsterkanten (Pierre 1994, s. 31). Genom en omfördelning av resurser mellan kommunerna skall en likvärdig välfärd garanteras i hela landet, detta är en

traditionell socialdemokratisk hållning. Det kommunala självstyret framställs som ett underordnat värde när rikspolitiken skall genomföras.

*Inte minst rikspolitiker tycks ibland ha ett ganska pragmatiskt förhållningssätt till den kommunala självstyrelsens princip. Samtidigt som den kommunala självstyrelsen finns inskriven i regeringsformens portalparagraf, fattar riksdagen beslut om att kommunerna inte längre skall få beskatta juridiska personer, om att stoppa kommunala skattehöjningar, om att avskaffa det kommunala vetot mot miljöfarliga anläggningar osv. De demokratiska värden som är förknippade med kommunal självstyrelse får således inte stå i vägen då rikspolitiska åtgärder skall genomföras, tycks det (Pierre 1994, s. 9).*

Ett argument för denna omfördelning, som kan sägas utmana det kommunala självstyret är viljan från statens sida att uppnå en regional balans. Det kommunala självstyrets framställs också ha en ganska svag förankring i folkdjupen. Det överordnade värdet är över riket jämnt fördelad välfärd och den idén framställs varken som ny eller kontroversiell.

*Lokalt folkstyre i verklig mening har aldrig existerat i Sverige. ... Den lokala självstyrelsens tradition i Sverige har helt enkelt aldrig, vare sig statsrättsligt, och faktiskt eller normativt idépolitiskt, uttryckt den kommunala självstyrelsen som ett maktspidnings-projekt. Svenskarna har liksom aldrig erkänt eller satt sin tillit till kommuner som påtagligt självständiga politiska samfälligheter (Dahlkvist & Strandberg SOU 1999:76, s. 300).*

Det framförs dock också motsatta uppfattningar. I en gemensam rapport presenterar Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet en rad slutsatser angående den kommunala självstyrelsens mervärde (Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet 2003). De värden kommunal självstyrelse antas bidra till att öka är såväl *demokratien* som *effektiviteten*. Till de argument som framförs hör också att ett starkt lokalt självstyre innebär att lokala förhållanden, traditioner och ideologiska skillnader kan få ett större genomslag i den politik som förs och därmed leverera den service som efterfrågas lokalt. Olikheter i ideologiska styrkeförhållanden skapar med andra ord möjlighet att få genomslag på politiska prioriteringar mellan kommunerna. Det råder uppenbara skillnader i vilken vikt det kommunala självstyret tillskrivs. Det kan uppfattas såväl som ett mål i sig som ett medel för den nationella nivån att förverkliga andra mål.

#### *Statlig styrning mot ökad mellankommunal samverkan*

Den kommunala beskattningsrätten och omfördelningen av resurser till trots har kommunerna fått allt svårare att lösa de välfärdsuppgifter de åläggs. Detta är ett sedan länge känt problem och var så redan innan kommunerna fick ett ansvar för att förverkliga mål om en globalt hållbar utveckling. I detta avsnitt presenteras en del av de strategier, eller styrmedel, som den nationella nivån använt öka kommu-

nernas problemlösningskapacitet. Bland annat har de institutionella förutsättningararna för samverkan ändrats. Ett steg i denna riktning är lagen om kommunalförbund som infördes 1919 (Gossas 2006). Genom att ändra lagstiftningen blev det möjligt för kommuner att samarbeta kring olika frågor. År 2005 fanns sammanlagt 89 kommunalförbund som samverkade kring frågor som utbildning, räddningstjänst men också kring vatten och avfallsfrågor (Sveriges kommuner och Landsting 2005, s. 15). Trots möjligheten att bilda kommunförbund kvarstod kommunernas problem att tillgodose medborgarnas behov. I syfte att skapa mer bärkraftiga kommuner genomfördes därför under 1900-talets andra hälft två kommunreformer som minskade antalet kommuner drastiskt. Storkommunreformen som genomfördes 1952 medförde att antalet kommuner minskade från ca. 2500<sup>14</sup> till 1037 (Montin 2002, s. 33). Genom kommunblocksreformen som genomfördes under slutet av 1960- och början av 1970-talet minskade antalet ytterligare och idag har vi i Sverige 290 kommuner i landet.

En senare kommunreform kan ses i statliga initiativ till mellankommunal samverkan i mindre formaliserade styrningsnätverk. Nätverksstyrning av kommunal verksamhet innebär att staten utövar metastyrning genom att tillföra resurser och uppmuntra till mellankommunal samverkan (Gossas 2006). Som exempel på denna statliga metastyrning kan statsbidrag och tävlingar om titeln *Sveriges bästa samverkanskommun* nämnas. Under åren 2002-2004 delades sammanlagt 125 miljoner kronor ut till kommuner som ansökt om stöd för att möjliggöra samverkan (Statskontoret 2005: 23 s. 7). Denna form av riktad styrning, där kommuner söker medel i konkurrens med varandra beskrivs ibland som "mjuk styrning". Det torde finnas utrymme att se samband mellan begreppen mjuk styrning och nätverks- och metastyrning. Begreppet mjuk styrning används för att beskriva bl.a. statlig rådgivning och metodutveckling, men även programmet Uthållig kommun torde med andra ord kunna inkluderas i gruppen.

*Till den mjuka styrningen bör även föras projektstyrning där ekonomiska medel ställs till förfogande för utveckling av en specifik verksamhet efter ansökningar från intresserade kommuner. I den mjuka styrningen ingår också sådan målstyrning som läggs fast genom att riksdagen fastställer nationella mål, till exempel miljö kvalitetsmålen för att främja hållbar utveckling. Kommunerna har fått en viktig roll att på lokal nivå genomföra dessa mål. Inom den mjuka styrningen spelar kunskap, kunskapsbildning och kunskapsöverföring en stor roll. Det finns goda skäl att som led i den framtida mer tydligt definierade statliga styrningen ta till vara potentialen i kunskapsstyrning, dvs. styrning som påverkar förmågan bland verksamma i systemen att generera och att utnyttja kunskap (SOU 2007:11, s. 169).*

Riktade styrformer har funnits problematiska, bl.a. på grund av den situation som ibland uppstår i kommuner som söker men inte beviljas bidrag. Det kan i dessa kommuner leda till att det lokala arbetet drabbas av långsiktiga problem och återgångar bl.a. till följd av att egna prioriteringar kan förskjutas. Inte bara ekono-

miska bidrag som LIP uppmärksammas på denna punkt, det gäller också projekt-baserade insatser (SOU 2007:11, s. 86). I denna studie görs ingen analys av kommuner som sökt men inte fått möjlighet att delta. En fråga som reses är om programmet Uthållig kommun kommer att ha sådana undanträngningseffekter i medverkande kommuner.

Det har alltså genomförts en rad förändringar för att förbättra möjligheten för kommuner att samverka med varandra. Också ytterligare förändringar föreslås som syftar till just detta. Inom den s.k. Ansvarskommitténs utredning (SOU 2007:10) framhålls att särskilda ansträngningar bör göras för att underlätta samverkan mellan kommuner<sup>15</sup>. Till de åtgärder som utredningen föreslår hör att ändra regler som motverkar mellankommunal samverkan.

*Det finns också regler som inte avser samverkan men som ändå anses motverka möjligheterna till en effektiv sådan. Kommittén anser att samverkan mellan kommuner bör underlättas. Samtidigt skapar det problem när en kommun använder för många olika samverkansformer och dessutom har ett stort antal samverkanspartner. Det kan finnas skäl att skapa former som premierar långsiktighet och stabila samverkanskonstellationer, främst bland angränsande kommuner. En sådan långtgående samverkan kan på sikt vara grogrund för egna initiativ till samgående (SOU 2007:10, s. 272).*

Kommittén förespråkar med andra ord ett mer utvecklat samarbete mellan kommunerna. En sådan utveckling beskrivs dock - utifrån ett demokratiperspektiv - inte som helt oproblematisk. Här lyfter kommittén problemet med medborgarnas möjlighet att utkräva ansvar och att långtgående samverkan kan urholka den kommunala självstyrelsen då de nätverk som bildas kan komma att utgöra en överkommunal beslutsnivå (SOU 2007:10, s. 272). Det tycks alltså som om den statliga nätverksstyrningen, eller om man så vill, den senaste kommunreformen är ett faktum. Allt mer av kommunala åtaganden sker i funktionellt organiserade nätverkskonstellationer som inte sammanfaller med de territoriellt organiserade representativa kommunala beslutsorganen.

### **3.4 Styrningsnätverken och demokratin**

Som tidigare påpekats är nätverksstyrning ingen självklar väg till framgång eller legitimitet vare sig för organiseringen av processen eller dess utfall. Precis som den politiskt administrativa koordineringsmodellen drabbas också denna idealtyp av effektivitetsproblem och demokratiska underskott. Vad kan då vara tecken på och orsak till dessa misslyckanden, och hur kan de undvikas?

Styrningsnätverken kan, om de inte förmår lösa identifierade problem, utvecklas till "...malfunctioning talk shops" (Jessop 2002; Rhodes 1999, s. 83; Sørensen & Torfing 2005a). Här kan med andra ord aktörerna misslyckas med att göra prioriteringar eller att mobilisera resurser. De kan också lyckas så långt, men falla i genomförandefasen. Inom teoribildningen om nätverks- och metastyrning

diskuteras därför huruvida det är nödvändigt att utöva metastyrning genom att medla mellan konkurrerande intressen. Inte heller förekomsten av en aldrig så aktiv metastyrare är emellertid en självklar lösning på aktörernas koordineringsproblem. Ett ledarskap som inte maktar med att lösa intressekonflikter mellan aktörer kan dock innebära att identifierade problem inte får sin lösning.

En analys av styrningsnätverkens funktion bör dock inte ensidigt fokusera på processens utfall. Därutöver bör en analys beakta nätverkens *demokratiska förankring* och *inre organisering*. Här närmar vi oss avhandlingens tredje frågeställning, dvs. hur genomförandet av programmet Uthållig kommun skall kunna problematiseras ur ett demokratiperspektiv. Hur resonerar nätverksstyrningens teoretiker kring detta problem?

Inom teoribildningen beskrivs en rad faktorer som kan användas för att undersöka styrningsnätverkens demokratiska förankring, t.ex. om de;

- 1 kontrolleras av demokratiskt valda politiker;
- 2 representerar och kan hållas politiskt ansvariga av medborgare i ett definierat territorium;
- 3 följer demokratiska regler (Sørensen & Torfing 2005a, s. 201, min översättning).

För att utifrån ett demokratiperspektiv göra en bedömning av huruvida enskilda styrningsnätverk styr på ett legitimt sätt fordras att alla ovanstående punkter beaktas. För det *första* skall styrningsnätverket underställas valda politikers kontroll, eller metastyrning. För att styrningsnätverk skall kunna sägas agera legitimt fordras alltså att de åtnjuter de formella hierarkiernas acceptans (Scharpf 1994, s. 40). För det *andra* skall styrningsnätverken kunna hållas ansvariga inför och av en geografiskt avgränsbar grupp medborgare. För det *tredje* måste organiseringen av nätverksstyrningsprocesser själva följa demokratiska principer. Den sista punkten problematiserar vem, eller vilka intressen, som inkluderas i processen och hur processens utfall fördelas bland berörda intressen. Dessutom bör processen präglas av en vilja att genom förhandlingar skapa samförstånds-lösningar. Till de demokratiska reglerna hör också att beslutsprocesser skall möjliggöra granskning och insyn. Detta förutsätter att processen är transparant och begriplig för dem som är intresserade av att granska den, oavsett om det handlar om berörda medborgare, forskare eller massmedia (Sørensen & Torfing 2005a). För att garantera detta bör aktörerna vinnlägga sig om att beskriva processen och motivera sina ageranden så att de i efterhand kan granskas.

På vilket sätt kan då teoribildningen om nätverksstyrning bidra till att beskriva genomförandet av programmet Uthållig kommun? Är det med andra ord rimligt att utifrån teoribildningen om statens sätt att hantera styrproblematiken utgå ifrån att programmet lanseras som ett policyinstrument där aktörer genom samverkan i ett styrningsnätverk skall eftersträva en hållbar utveckling? I nästa kapitel diskuteras en rad metodologiska frågor som skall bidra till att dessa frågor kan besvaras.

## 4 Fallstudiens uppläggning - material och operationaliseringar

*Ett grundläggande problem i samhällsvetenskaperna är att de egenskaper vi vill undersöka sällan eller aldrig låter sig observeras direkt (Teorell & Svensson 2007, s. 55).*

Precis som i citatet förhåller det sig med det fenomen som här skall undersökas. En process, vars egenskaper som institutionell ordning ligger inom idealtypiska nätverksstyrningen, hur ser den ut? I detta kapitel beskrivs de metodologiska överväganden som gjorts under arbetet för att hantera denna fråga. För ökad tydlighet återkommer dock diskussioner om analysmetoder även i senare kapitel.

Kapitlet struktureras på följande sätt. Inledningsvis diskuteras av vilket skäl just programmet Uthållig kommun bör studeras, och dessutom specifikt ur ett nätverksstyrningsperspektiv. Därefter presenteras en analysram för den empiriska studien.

### 4.1 Uthållig kommun – Ett kritiskt fall av nätverksstyrning?

Syftet med denna avhandling är alltså att, genom en fallstudie bidra till en ökad kunskap om nätverks- och metastyrning som modell för och av policyskapande. En fallstudie kan beskrivas som en empirisk analys som: "... investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident" (Yin 1994, s. 13). Uthållig kommun utgör ett exempel på något som, vid en ytlig betraktelse, förefaller ligga helt i linje med den empiriska tesen inom teoribildningen om nätverksstyrning. Programmet kan ses som en del av en mer generell förändring av hur policyskapandet bedrivs där den hierarkiska politiskt-administrativa idealtypen kompletterats med en modell för koordinering som betonar samarbete mellan ömsesidigt beroende aktörer. I analyser av nätverksstyrning framförs också argument att denna metod för koordinering av aktörer bör välkomnas då den ökar aktörernas problemlösningskapacitet.

Målet med fallstudien är att, genom att beskriva genomförandet av programmet, bidra med ökad kunskap om teoribildningens relevans, dvs. om teorin utgör ett analytiskt redskap för att förstå organisering. Då väcks självfallet frågan om detta enskilda fall är sådant att en studie av dess genomförande har något att bidra med. Vad är med andra ord så speciellt med detta fall? Här vill jag hävda att det finns en rad egenskaper som talar för att just Uthållig kommun är ett program som bör studeras i en fallstudie.

För det *första* är den problembild som skissas i avsiktsförklaringen som upprättas mellan Energimyndigheten och de enskilda kommunerna väldigt bred. Programmet Uthållig kommun skall bidra till att förverkliga globala målsättningar om en hållbar utveckling genom att inrikta sig på kommunens obligatoriska uppgifter inom energi- och planering för mark- och vattenanvändande.

*I effektmålet ligger framför allt den att nationellt öka användningen av förnybara bränslen för el, uppvärmning och transporter samt att åstadkomma effektiv energianvändning i alla samhällssektorer, att nå en sund ekonomisk utveckling och att förbättra människornas levnadsförhållanden. Målperpektivet är brett, det handlar om samhällets livsformer, inte enbart exempelvis hur oljan kan bytas mot flis (Statens energimyndighet 2002-09-09).*

Givet kommunernas roll i det politiska systemet och det faktum att så många frågor omfattar energirelaterade aspekter, så är den problembild som skall adresseras väldigt komplex. Detta, kan man anta, kommer att tvinga aktörerna till förhandlingar om specifika åtgärder att vidta. En analys av genomförandet kan därmed bidra med en ökad kännedom om hur aktörer i praktiken organiserar nätverksstyrning.

För det *andra* omfattar programmet fem kommuner, vilket är en utmaning att hantera för den svenska demokratimodellen där det kommunala självstyret visat sig vara en vag men omhuldad idé. Kan genomförandet av programmet bidra till att problematisera en utveckling som innebär en statlig metastyrning som medför att kommunernas territoriellt organiserade problemlösningsprocess sammanfaller med funktionellt organiserade styrningsnätverk?

För det *tredje* åsyftar programmet att utveckla kunskap om genomförandeprocessen och att denna kunskap skall spridas till andra. De avsiktsförklaringar som upprättats innebär inte att kommunerna tillförs ekonomiska resurser, vilket var fallet med t.ex. det lokala investeringsprogrammet, LIP. Fallstudien kan därmed bidra till att öka vår kunskap om hur information och kunskap som mjuka styrmedel kommer till användning inom styrningsnätverk.

Programmet Uthållig kommun har med andra ord en rad egenskaper som gör att det är särskilt relevant att studera. Fallstudien av Uthållig kommun kan därför beskrivas som en: "... intensive study of a single instance with a wider significance" (Hague & Harrop 2001, s. 71). Programmet, så som det enligt avsiktsförklaringarna planeras att genomföras, omfattar med andra ord en rad egenskaper som gör det särskilt relevant att studera ur ett nätverksstyrningsperspektiv som problematiserar hur centrala aktörer som Energimyndigheten går tillväga för att organisera genomförandet.

### *Resultatens generaliserbarhet*

För att säkerställa studiens relevans måste frågan om resultatens generaliserbarhet adresseras. Den yttre, eller teoretiska validiteten handlar om just i vilken utsträckning undersökningens resultat kan anses vara generaliserbara. Denna fråga rör relationen mellan avhandlingens centrala frågeställningar och relationen mellan dess empiriska fall och den teoribildningen om nätverks- och metastyrning. Frågan är metodologisk och här hanteras frågan genom ett abduktivt angreppssätt dvs. en metod som kombinerar induktion och deduktion. Metoden innebär:

*... att ett enskilt fall tolkas med hypotetiskt övergripande mönster, som, om det vore riktigt förklarar fallet i fråga. Tolkningen bör sedan bestyrkas genom nya iakttagelser (nya fall). ... Under processens gång utvecklas dels det empiriska tillämpningsområdet successivt, dels justeras och förfinas teorin (Alvesson & Skoldberg 1998, s. 41 ff).*

Metoden innebär att empiri och teori ställs i relation till varandra vilket möjliggör omtolkningar av dem bägge. Den empiriska analysen, som syftar till att beskriva och analysera genomförandet av programmet Uthållig kommun, förväntas således bidra med erfarenheter som kan kontrasteras mot teorin om nätverksstyrning och därmed skapa underlag för en ytterligare problematisering av teoribildningen. Sådana kvalitativa analyser möjliggör analytiska generaliseringar av resultaten.

*Under these circumstances the method of generalization is "analytic generalization," in which a previously developed theory is used as a template with which to compare the empirical results of the case study (Yin 1994, s. 31).*

I denna abduktiva analys innebär en analytisk generalisering att de empiriska resultaten ställs i relation till teoribildningen om nätverks- och metastyrning. Den empiriska analysen förväntas därmed ge näring till en diskussion om teoribildningens relevans vid analys av policyprocesser. Vägledande i den empiriska studien är Vedungs idé om processanalyser. Karaktäristiskt för processanalyser är att de:

*... koncentrerar sig på offentliga åtgärder i deras naturliga sammanhang, genomförs i nära samspel med uppdragsgivare och potentiella användare och begagnar sig av kvalitativa datainsamlingsmetoder såsom djupintervjuer, textanalys och direkt observation men även kvantitativa indikatorer som statistik (Vedung 1998, s. 166).*

Detta är en strategi som tillämpas också i denna studie. Det material som ligger till grund för analysen presenteras i ett senare avsnitt. En av de faktorer som präglar analysen är att undersökningen inleds under programmets inledande fas. Den empiriska undersökningen präglas med andra ord av att undersökningsobjektet dvs. styrningsnätverket: "... is a moving target" (Hanberger 2001, s. 46). Denna

”real time evaluation” eller RTE präglas av det faktum att såväl mål, medel som aktörer kan ändras under studiens genomförande.

*The pre-condition of uncertainty implies that designing RTE is somewhat like preparing to report a game without a referee. You know that there will be players out on the field, but you do not know how the game will proceed, who will score or which team will win. The rules of the game might also change. In real-time processes, where stakeholders are involved, problem definitions, goals, actors, resources, restrictions etc. are not always known in advance and the content of these components may change during the policy process (Hanberger 2001, s. 46).*

Bortsett från det faktum att denna analys inte avser värdera programmets påverkan på t.ex. energikonsumtionen så finns en rad faktorer som präglar undersökningen som harmonierar med ovanstående citat. En av dessa faktorer är att programmet studeras just i realtid. Detta har påverkat analysen, mer precist hur återkommer jag till i ett senare avsnitt. Det utfall som studeras utgörs av *organiseringen* av processen. Utfallet som studeras är med andra ord de regler som eventuellt etableras och tillämpas när fyra funktioner skall organiseras, dvs. när aktörerna skall prioritera mellan tänkbara projekt, mobilisera resurser, genomföra projekt och att söka eller konstruera en gemensam måttstock för att utvärdera processen.

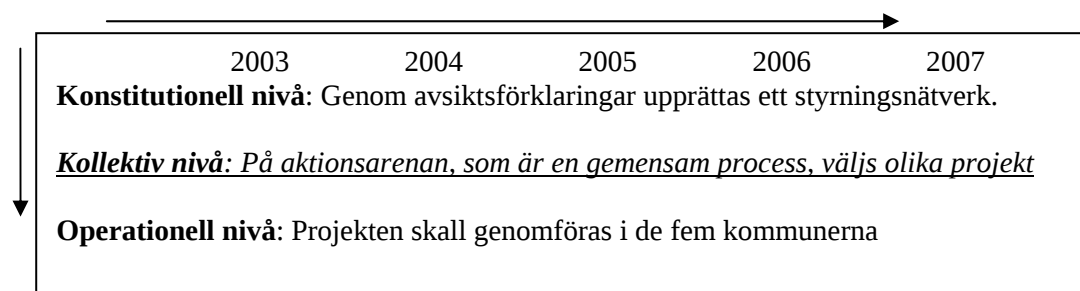
## 4.2 Den empiriska studiens struktur och frågor

I det inledande kapitlet beskrivs avhandlingens tre övergripande frågeställningar där den första avser besvara frågan om programmet Uthållig kommun kan beskrivas inom ramen för teoribildningen om nätverksstyrning. Vad talar för respektive mot en sådan tolkning? I detta avsnitt beskrivs hur den fem år långa samverkansprocessen beskrivs och analyseras. Hur känner man igen en process som nätverksstyrning och under vilka omständigheter är idealtypen inte längre tillämpbar? Hur skall de centrala begreppen operationaliseras i identifierbara indikatorer?

Utgångspunkten hämtas i den institutionella teoribildningen som tydliggör skillnaden mellan olika nivåer i regelsystem. Tidigare angavs att institutioner kan förstås som de regler som styr spel. Här är det därför nödvändigt att tillgripa en lämplig metafor för nätverksstyrning som regelstyrd och regelskapande verksamhet. En liknelse som förefaller lämplig är att betrakta programmet Uthållig kommun som spelplan eller *aktionsarena* på vilken aktörerna har att förhålla sig till en given uppsättning spelregler, samtidigt som processen i sig också är regelskapande (Ostrom, 1990). Medan styrningsnätverk består av aktörer som samverkar för att lösa policyproblem, och nätverksstyrning utgörs av de åtgärder aktörerna vidtar för att nå en lösning, så utgörs en aktionsarena av såväl aktörer som beslutssituationer. Aktionsarenor för policyskapande utgörs alltså av *aktörer* och *beslutssituationer* och genomförandeprocessen är regelstyrd och regelskapande verksamhet. I analysen av genomförandet fordras att den, för styrningsnätverket

gemensamma processen kan urskiljas. Det är i mötet mellan aktörer nätverksstyrning tar form och förväntas ge *samordningsvinster*.

Det som utgör fokus i den empiriska undersökningen visualiseras i figur 1 som avser tydliggöra dels programmets tidsmässiga längd, dels hur processen analyseras som parallella processer på olika nivåer. Processen består av en konstitutionell, en kollektiv samt en operationell nivå. Figuren skall tolkas på följande sätt. Ett *konstitutionellt* val gjordes när avsiktsförklaringar upprättades mellan Energimyndigheten och de fem enskilda kommunerna. Den konstitution som avsiktsförklaringarna utgör är en del av det institutionella ramverk som antas påverka förutsättningarna för kollektiva beslut under genomförandet. Den *kollektiva* nivån utgörs av den, för de fem kommunerna och Energimyndigheten, gemensamma aktionsarena där de skall identifiera problem, mobilisera resurser, presentera lösningsförslag och hitta en gemensam mall för uppföljning av arbetet. Den *operationella* nivån utgörs av de fem kommunerna där projekt och åtgärder skall genomföras.



**Figur 4. 1 Uthållig kommuns aktionsarena**

Den horisontella pilen uttrycker analysens kronologiska följd. Denna kronologi har kompletterats genom att strukturera analysen i tre vertikala nivåer. En konstitutionell, en kollektiv och en operationell nivå. Det är denna analytiska uppdelning den vertikala pilen indikerar. I figuren är den kollektiva nivån understruken och kursiverad. Det är denna nivå som ligger i fokus för analysen. Hur organiserar sig aktörerna på den kollektiva nivån? I ett senare avsnitt infogas aktionsarenan i en analysmodell.

Analysen av programmet ställer *organiseringen av genomförandeprocessen* i fokus snarare än det utfall i effekter på energianvändningen programmet kan komma få. Också en stor del av det lokala genomförandet lämnas utanför beskrivningen. För förståelsen av processens utveckling beskrivs dock kortfattat projektgenomförandet på operationell nivå. Det är således styrningsnätverkets *kollektiva genomförande* av dessa funktioner som är av centralt intresse. Hur går denna organisering till? Vem gör vad och på vilket sätt? Organiserar dessa funktioner i processen på ett sätt som kan analyseras i termer av nätverks- och metastyrning? Avgränsningen motiveras av att det i denna studie är just mötet mellan den territoriellt organiserade problemlösningen och de funktionellt organiserade nätverken som är av primärt intresse. Därmed inte sagt att genomförandet av projekt är av

intresse och högst relevant, men för att närma sig en problematisering av nätverks- och metastyrning av samhällsutvecklingen genom mellankommunala samarbeten bedöms det av mindre vikt att lägga samma fokus vid den operationella nivåns genomförandeprocess.

Trots att det är processen i sig snarare än dess påverkan på energianvändningen som står i fokus så finns skäl också att undersöka om dessa funktioner kan uppfyllas med framgång eller inte. I vilken mening kan man alltså säga att organiseringen av dessa fyra funktioner är framgångsrik? Lyckas aktörerna undvika att hamna i en situation där de inte kan enas om vad de skall göra och på vilket sätt? Och kommer aktörerna att finna en gemensam måttstock för att utvärdera det egna arbetet?

Nätverks- och metastyrning är ingen självklar väg till framgång. Aktörernas framgång i genomförandet av dessa funktioner är med andra ord inte ett nödvändigt villkor för att teorin om nätverksstyrning skall vara en tillämpbar tolkningsram i analysen. Teoribildningen antas med andra ord kunna kasta ljus över och bidra till att beskriva och analysera också mindre framgångsrika försök till nätverks- och metastyrning.

#### *Operationalisering av tillämpade regler*

Det syfte Energimyndigheten presenterar som skäl till varför Uthållig kommun startas är att programmet skall bidra till att förbättra aktörernas koordineringsförmåga. Annorlunda uttryckt syftar programmet till att förändra de regler som styr policyprocessen så att fragmentering motverkas. Nätverksstyrning är med andra ord ett verktyg för att råda bot på sådana organiseringsfaktorer som kan utgöra hinder för samarbete.

Den processanalys som genomförs avser att undersöka hur genomförandet av programmet Uthållig kommun organiseras. Modellen nedan beskriver hur operationaliseringar görs i den empiriska undersökningen. Modellen bygger på (E. Ostrom, i Kauffmann, Majone & V. Ostrom m.fl. 1986, s. 468).

- 1 Gränsregler: genom att analysera hur aktörer kommer in i eller lämnar processen, tydliggörs de gränsregler som tillämpas under genomförandet. Därmed kan också programmets aktionsarena fastställas.
- 2 Positionsregler: när väl aktionsarenan är fastställd kan aktörernas inbördes relationer analyseras och en kategorisering av aktörerna göras. Är de politiker eller tjänstemän i stat eller kommun?
- 3 Nyttoregler: genom att analysera de motiv aktörerna anger för sin medverkan i styrningsnätverket kan de nyttoregler som tillämpas i genomförandet fastställas. Den nytta en aktör avser tillgodose kan vara ekonomisk men lika gärna ideologisk. Att påverka andras föreställningar om nätverksstyrning kan således vara ett skäl att delta likväl som viljan att nå (andra) sociala, ekonomiska, eller ekologiska mål.

- 4 Informationsregler: genom att analysera hur aktörerna kommunicerar sina preferenser, önskemål och de resultat processen genererar tydliggörs nätverksstyrningens informationsregler. Är det så att alla aktörer har tillgång till information om varandra eller är informationsspridningen ojämn?
- 5 Omfångsregler: genom att analysera *vilka* prioriteringar som görs så fastställs programmets omfångsregler. En omfångsregel som konstitutionen omfattar är den tid under vilken programmet genomförs, dvs. 2003 till och med 2007. Den komplexa målbilden fordrar att aktörerna prioriterar mellan tänkbara projekt och mobiliserar resurser för att genomföra dessa.
- 6 Aggregeringsregler: genom att analysera *hur* förhandlingar om vilka prioriteringar som skall göras genomförs så kan eventuell asymmetri mellan aktörerna fastställas. Är de jämbördiga, eller uppstår inom styrningsnätverket en hierarkisk ordning? Vilka egenskaper hos aktörerna ger dem vilka positioner vid prioriteringar?
- 7 Processregler: aktörsrollen kan innebära såväl rättigheter som skyldigheter att skrida till handling i olika frågor. Genom att identifiera vilka handlingar och åtgärder aktörer av olika slag vidtar fastställs de processregler som eventuellt tillämpas inom programmet.

Nedanstående modell sammanfogar den idealtypiska nätverksstyrningen med den ovan presenterade modellen. I kursiv stil återges den idealtypiska nätverksstyrningen som den definierats av Hertting (2003, s. 51). Inom parentes identifieras de faktorer som regleras. Positionsregler reglerar därmed aktörernas relationer till varandra. Här är de t.ex. formellt självständiga men ömsesidigt beroende av varandra. Nätverksstyrning som idealtypisk institutionell ordning antas ha uppstått när:

- formellt självständiga men ömsesidigt beroende aktörer (positionsregler)
- frivilligt organiserar sig (gränsregler)
- kring funktionellt eller geografiskt definierade policyproblem (omfångsregler)
- i informella samarbetsformer (positionsregler)
- och koordinerar sina handlingar genom förhandlingar (aggregeringsregler)
- utifrån uppriktigt tillhåll information (informationsregler)
- i syfte att öka sin implementeringskapacitet med maximalt bibehållen autonomi (nyttoregler).

Avhandlingens första frågeställning avser fastställa om organiseringen av processen kan förstås som nätverksstyrning. Då forskningen om nätverksstyrning, som redan angetts, inte syftat till att fastställa vilka egenskaper en samverkansprocess måste uppvisa för att falla inom idealtypens räckvidd fordrar denna analys att några sådana tentativa kriterier formuleras för den förestående fallstudien.

### *Operationalisering av idealtypen*

I detta avsnitt diskuteras idealtypens räckvidd. Hur skulle en samverkansprocess kunna utvecklas så att den inte omfattas av idealtypen. Vilka egenskaper ”måste” en samverkansprocess präglas av för att den skall sägas ligga inom ramen för den idealtypiska nätverksstyrningens institutionella ordning? När blir, med andra ord, en samverkansprocess något annat än nätverksstyrning så att andra förklaringsmodeller får tas i bruk?

Ett av idealtypens karaktärsdrag är att aktörerna är formellt självständiga i förhållande till varandra. Relationen mellan aktörerna i ett styrningsnätverk fordrar att det måste finnas möjlighet till att uttrycka eventuellt missnöje, och om detta inte påverkar utvecklingen i önskad riktning, så skall möjligheten att lämna samarbetet finnas. Annorlunda uttryckt präglas frivilliga sammanslutningar som styrningsnätverk av möjligheter till kritik och sorti (Hirschman 1970). De *positionsregler* som råder mellan aktörerna är således av särskild karaktär inom ett styrningsnätverk. Om *gränsregler* tillämpas på ett sådant sätt att aktörerna inte frivilligt kan ansluta sig till eller lämna processen faller ett av de villkor som teori-bildningen vilar på, nämligen att styrningsnätverk *frivilligt* etableras av formellt oberoende aktörer. Skulle med andra ord gränsreglerna tillämpas på ett sätt där aktörer (t.ex. kommuner) via tvingande regler samverkar handlar det inte längre om ett styrningsnätverk. Hypotetiskt skulle ett kommunöverskridande styrningsnätverk kunna komma att slås samman till en kommun. En sådan utveckling tycks också ligga i linje med nationellt formulerade önskemål.

Styrningsnätverk som formas kring komplexa frågeställningar tvingar aktörerna att prioritera mellan tänkbara åtgärder. Annorlunda uttryckt fastställs *omfångsregler* genom förhandlingar. Teoribildningen fordrar inte att styrningsnätverk formas av jämbördiga aktörer. Här kan med andra ord *aggregeringsregler* tillämpas så att en informell hierarkisk ordning etableras där en aktör utifrån någon särskild egenskap förmår andra att agera. Aktörer kan t.ex. utifrån sitt förfogande över strategiska materiella resurser påverka organiseringen. Också förmågan att påverka föreställningar och normer utifrån ideologiska eller moraliska argument kan ge aktörer olika positioner. En process som utvecklas så att den inte präglas av förhandlingar om prioriteringar utan av direkt ordergivning omfattas inte av idealtypens aggregeringsregler.

Givet att nätverksstyrning handlar om att lösa policyproblem, dvs. kollektiva utmaningar, så omfattar inte idealtypen samverkanskonstellationer som söker lösa egna problem utanför lagens ramar. Därmed inte sagt att också kriminella nätverk kan och bör studeras och utfallet av deras verksamhet analyseras i termer av nytta och kostnader för samhället i stort. Idealtypen policynätverk är dock så strikt formulerad att dessa nätverk och deras verksamhet faller utanför teori-bildningen om nätverksstyrning. Här tydliggör därmed de *nyttoregler* som tillämpas idealtypens räckvidd.

Inom denna idealtypiska organisering präglas relationerna mellan aktörerna dessutom av öppenhet om avsikter och strategier. De *informationsregler* som idealtypen omfattar är därmed också de specifika.

Avhandlingens andra frågeställning avser besvara frågan om i vilken utsträckning programmet kan betecknas som framgångsrikt. För att nätverks- eller meta-styrningsinitiativ skall bedömas vara framgångsrika så skall de regelmässiga, eller institutionaliserade sätt på vilket aktörerna tidigare har arbetat förändras genom att de tar sig förbi de hinder som står i vägen för samarbete (Kickert, Klijn & Koopenjan m.fl 1997, s. 174-175). Nätverksstyrning handlar med andra ord om att hitta strategier för att koordinera aktörers handlingar. De frågor som ställs i fallstudien lyder:

- Hur går aktörerna rent praktiskt tillväga för att samverka i ett styrningsnätverk där kommunerna ligger så pass spridda geografiskt som fallet är i Uthållig kommun?
- Ändrar nätverket sammansättning med avseende på vilka kommuner som deltar?
- Enas aktörerna om vad de konkret skall göra, dvs. identifieras problem de kan enas om att adressera?
- Om det går att fastställa att någon äger företräde framför andra i denna process - vem är i så fall detta?
- Vilka resurser mobiliseras för att adressera identifierade problem?
- På vilket sätt går aktörerna tillväga för att identifiera en gemensam måttstock för att utvärdera arbetet? Lyckas man med detta?
- Hur ger aktörerna uttryck för uppfattningar om framgång eller misslyckande?
- Vad leder aktörernas eventuella utvärderingar av processens genomförande till, dvs. kommer andra lösningar på identifierade problem att föras fram?
- Upplever aktörerna att de lyckas med att bidra till en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling?

Som tidigare nämnts är det inte processens effekter på t.ex. energikonsumtionen som ligger till grund för slutsatser om styrningsnätverkets eventuella framgångar eller brist på sådan. Huruvida styrningsnätverket är framgångsrikt eller inte beror på dess förmåga att åstadkomma ett organiserat samarbete kring energifrågor. Kan med andra ord aktörerna åstadkomma ett koordinerat samarbete de själva beskriver som framgångsrikt?

Den tredje frågeställningen i avhandlingen syftar till att problematisera genomförandet utifrån ett demokratiperspektiv. I syfte att ge denna diskussion näring ställs de empiriska resultaten i relation till teorin om nätverksstyrning. Här används de två indikatorerna processens öppenhet och demokratiska förankring vid analysen genom att studera om, och i så fall vilka, eventuella åtgärder som vidtagits för att göra processen tillgänglig för omgivningen. De frågor som besvaras lyder:

- Har aktörerna systematiskt och fortlöpande dokumenterat processen?
- Har aktörerna vinnlagt sig om att sprida kännedom om programmet?
- Har aktörerna möjliggjort deltagande och insyn i processen för kommunala politiska företrädare?
- Vilka åtgärder vidtas för att förankra processen i de medverkande kommunerna?

Genom att besvara de första två frågorna undersöks möjligheterna till offentlig granskning av styrningsnätverkets arbete. Genom att besvara de andra två fastställs huruvida en möjlighet till metastyrning funnits för programkommunernas politiska ledning. Den avslutande diskussionen avser att föra detta resonemang om nätverksstyrning och demokrati tillbaka till den kontext i vilken Uthållig kommun utspelas, dvs. de svenska kommunernas miljö- och klimatarbete. Finns det grund för ett antagande om att staten utövar metastyrning av kommunala processer och att detta utgör en utmaning för vår bild av kommunalt självstyre?

### 4.3 Material

Det material som ligger till grund för analysen är, för det *första* minnesanteckningar från en rad möten som aktörerna hållit inom ramen för programmet, mellan maj 2003 och november 2007. Jag har sammanlagt deltagit vid 29 olika gemensamma träffar varav de flesta genomförts under två dagar. Mitt syfte har inte varit att påverka processen, utan ambitionen har varit att inta rollen som observatör (Esaïsson m.fl. 2007, s. 343). Metoden beskrivs särskilt lämplig vid just analyser av komplexa processer. Vid hänvisning till de minnesanteckningar som förts hänvisas till det nummer de har i avhandlingens källförteckning.

För det *andra* används ett intervjumaterial från försommaren 2007. Syftet med de genomförda samtalsintervjuerna var att fånga just aktörernas *ex post* beskrivningar av programmet. Sammanlagt genomfördes 14 samtalsintervjuer med kommunala tjänstemän, Energimyndighetens programgrupp samt med två av de forskare som genomfört studier inom programmet. Intervjuerna varade mellan en och en och halv timme. Intervjuerna har haft en halvstrukturerad prägel. De har strukturerats kring de teman jag avsett belysa, dels de fyra funktionerna, prioriteringar, resursmobilisering, förankring och uppföljning, dels de effekter aktörerna uppfattar att programmet fått, och vad de själva lärt sig under processen. Telefonintervjuerna har bandats för att sedan skrivas ut för en kvalitativ analys av innehållet. Ingen av respondenterna hade några invändningar mot att samtalen bandades. Dessa telefonintervjuer har genomförts under den sista fasen av programmet, alltså när jag under fyra år varit närvarande i genomförande-processen och därmed träffat samtliga respondenter ett flertal gånger. Detta torde minska de informationsförluster telefonintervjuer ibland uppfattas ha.

Jag väljer i min studie att inte namnge personer som ingår i studien. Detta beror inte på att de själva uttryckt något önskemål om att få vara anonyma utan på min vilja att värna respondenternas personliga integritet. Givet att programmet om-

fattar en lång period så hinner mycket hända som påverkar enskilda personer och det har därför känts viktigt att vid intervjuerna poängtera för respondenterna att det inte är de enskilda personerna som står i fokus för analysen, utan en relativt lång och omfattande process. Eftersom respondenterna utgörs av politiker, kommunernas programgrupper och andra kommunala tjänstemän, som deltagit i särskilda projekt, samt Energimyndighetens programgrupp, så har olika intervju-mallar använts.

En *tredje* informationskälla är de sammanlagt 28 telefonintervjuer som gjorts av Gullers Grupp Informationsrådgivare AB (Gullers)<sup>16</sup> som på uppdrag av Energi-myndigheten utvärderat programmet under senhösten 2006. Samtliga respon-denter har vid inledningen av intervjun tillfrågats om de varit villiga att låta mig ta del av materialet. Alla gav sitt samtycke till detta. Gullers Grupp har därefter ställt såväl bandupptagningar som utskrifter av dessa intervjuer till mitt förfogande<sup>17</sup>. Respondenterna har förutom kommunala tjänstemän också varit ledande kommunpolitiker och andra lokala aktörer. Intervjuerna har varit strukturerade kring fyra teman, övergripande frågor om programmet, de projekt som genomförts inom programmet, genomförandeprocessen på kommunal och på kollektiv nivå, samt respondentens uppfattning om programmets framtid. Intervjuerna genom-fördes under oktober månad 2006. I löpande text refereras till intervjuerna genom att ange deras nummer i den intervjuserie som gjorts.

En *fjärde* informationskälla utgörs av aktörernas egen dokumentation av arbetet, dvs. såväl Energimyndighetens som kommunernas skriftliga dokumentation. Dels har kommunerna upprättat årliga uppföljningar, dels har en rad rapporter publi-cerats av Energimyndigheten. Vid hänvisningar till minnesanteckningar upp-rättade av Energimyndigheten anges det nummer de har i avhandlingens källförteckning.

En *femte* källa är den forskning som avrapporteras under programmets genom-förande. Givet att denna forskning har fokus på enskilda kommunala projekt så finns en detaljerad beskrivning av dessa projekt att tillgå inom Energimyndig-hetens rapportserie (Statens energimyndighet ER 2004:15, 16 & 17; 2005:28; 2006:7 & 19).

#### *En reflektion kring metodologin*

Den analys som gjordes av de två intervjuerierna visar stor samstämmighet i svaren, men det finns undantag. Givet att respondenterna har olika roller och funktion har de deltagit i olika delar av processen. Av detta skäl har de i varierande grad kunnat besvara vissa frågor vid de två intervjuerierna. Det faktum att jag följt processen från ett tidigt skede har gjort det möjligt för mig att notera att vissa av respondenterna haft svårigheter att minnas hur det gick till när programmet genomfördes. Exempelvis motiverar en av de intervjuade kommun-politikerna (i Gullers intervjuserie) sin hemkommuns medverkan i programmet med hänvisning till möjligheten att delta i ett specifikt projekt som i själva verket är ett resultat av prioriteringar gjorts efter att avsiktsförklaringarna undertecknats.

Respondenten kan alltså inte ha haft kännedom om att just detta projekt skulle bli en del av programmet. Då jag följt genomförandet och aktörernas förhandlingar om just prioriteringar kan jag fastställa att detta svar motsäger faktiska förhållanden. Svaret reflekterar snarast respondentens bild av en nytta kommunen haft av deltagandet.

De metodologiska slutsatser som därav kan dras talar för den direkta observationen som metod för att fastställa hur processer *de facto* genomförs. Den direkta observationen beskrivs som speciellt lämplig:

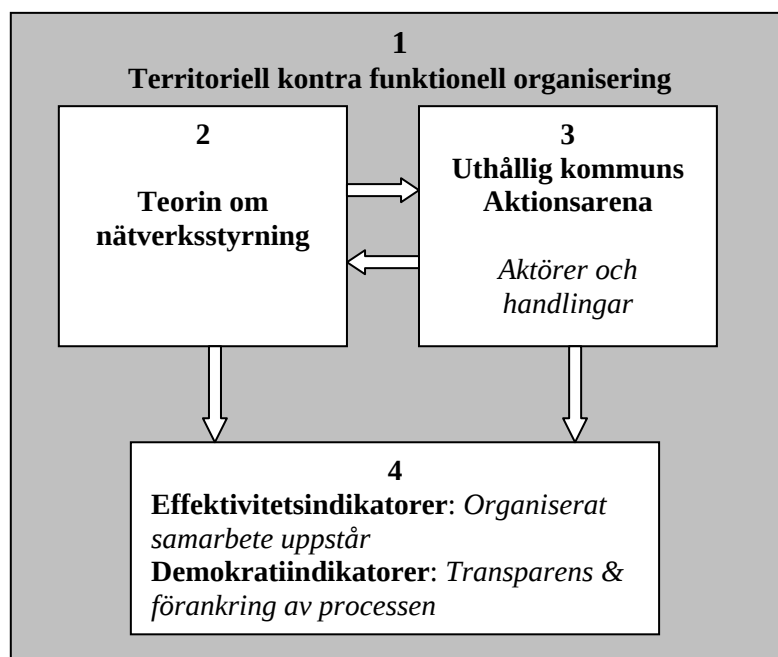
*... (i) vid tillfällen när man inte vet särskilt mycket om det fenomen som står i centrum för undersökningen; (ii) när det finns betydande skillnader i synsätten mellan "insiders" och "outsiders"; (iii) när fenomenet på ett eller annat sätt är dolt för offentligheten, eller (iv) när forskningsproblemet handlar om ett socialt samspel, vilket ofta är svårt att klä i ord för olika inblandade parter (Esaïsson m.fl. 2007, s. 334).*

Den direkta observationen framstår som en oersättlig del av min studie. Eventuellt är det en slutsats som är särskilt giltig för när det handlar om samverkansprocesser som har så bred och komplex målbild som programmet Uthållig kommun måste sägas ha. Det torde vara betydligt lättare att minnas hur det gick till och varför samverkan mellan aktörer uppstår kring en mer avgränsad sakfråga. Annorlunda uttryckt torde det vara lättare för en aktör i ett sakfrågenätverk att förklara sitt deltagande än en aktör i en policygemenskap.

Givet att direktobservationer gjorts under en fyra år lång period där jag haft möjlighet att återkommande samtala med aktörerna om programmet finns ingen garanti för att jag inte påverkat processen. Det har dock hela tiden varit känt för aktörerna att min närvaro motiveras av just det faktum att jag studerar genomförandeprocessen. När studien inleddes hade jag inte någon bild av hur programmet skulle genomföras, dvs. vilka arbetsformer processens aktörer skulle välja. Min förförståelse ledde mig i inledningsskedet till ambitionen att genomföra en renodlat strukturellt inriktad analys av programmets genomförande, på projektnivå i kommunerna. Som ett resultat av hur programmet utvecklades flyttades fokus för studien till den kollektiva nivån, och min ambition att beskriva och analysera den process jag studerade ledde mig till det nätverksstyrningsteoretiska perspektivet. Denna litteratur innehöll konceptuella modeller med vilka processen kunde beskrivas och analyseras. Det är således mina direkta observationer som möjliggjort denna ändring av perspektiv och frågeställningar. Det är i den meningen en abduktiv forskningsprocess.

## 4.4 Analysmodellen i sammanfattning

Modellen nedan summerar resonemanget i de tidigare kapitlen och visar hur den empiriska analysen av programmet Uthållig kommun genomförs. I denna modell infogas nu den ovan nämnda aktionsarenan i ett vidare sammanhang.



Figur 4. 2 Analysmodell för fallstudien av Uthållig kommun

Den tonade rutan 1, territoriell kontra funktionell organisering, utgör den övergripande problematik som tidigare skissats dvs. den territoriellt organiserade demokratimodellens möte med de funktionellt organiserade styrningsnätverken. Ruta 2 preciserar avhandlingens analytiska perspektiv, dvs. teorin om nätverksstyrning. Ruta 3 utgörs av den aktionsarena på vilken Uthållig kommun genomförs. Denna ruta avser åskådliggöra den empiriska fallstudiens fokus. I ruta 4 preciseras två egenskaper som avses beskrivas, dels om styrningsnätverket åstadkommer ett organiserat samarbete, dels om processen är transparent och demokratiskt förankrad enligt de indikatorer som tidigare presenterats. Pilarna mellan rutorna 2, 3 och 4 avser att tydliggöra den abduktiva forskningsprocessen där teoretiska begrepp och empiriska fenomen relateras till varandra för att bidra till en repetitiv problematisering av och därmed djupare förståelse av dem bägge.

### Empirisk avgränsning

En utgångspunkt i arbetet, och som lyfts fram av aktörerna, är att de inte upplever något behov av att "skydda varumärket" Uthållig kommun. Det är med andra ord inte väsentligt att särskilt betona att en kontakt eller ett initiativ tas inom ramen för programmet Uthållig kommun, utan fokus skall ligga på sakfrågorna. Detta lyfts fram i de presentationer av programmet som Energimyndighetens programgrupp gör. På samma sätt framhåller kommunernas representanter i de intervjuer

som genomförs under sommaren 2007 att det är ett förhållningssätt också de anammat.

Det faktum att man inte skyddat varumärket Uthållig kommun gör det problematiskt att fastställa vilken omfattning programmet får. Hur ser då detta problem ut, eller snarast, i vilket avseende är det ett problem? För den analys jag gör är det självfallet problematiskt att aktörerna själva inte kan ange vad som ligger inom ramen för arbetet och vad som är ett resultat av andra faktorer. Det sätt på vilket denna problematik hanterats i analysen är att lyfta ut ett fåtal projekt och insatser som med säkerhet kan fastställas vara ett resultat av prioriteringar på den kollektiva nivån. Detta lämnar mycket av det arbete som aktörerna gör utanför analysen. Syftet är heller inte att ge fullständig beskrivning av genomförandeprocessen utan att ur den lyfta ur delar som gör det möjligt att besvara avhandlingens frågeställningar (1) om teoribildningen om nätverksstyrning är en bra beskrivning på hur programmet Uthållig kommun organiseras, (2) huruvida styrningsnätverket är framgångsrikt med att åstadkomma ett organiserat samarbete, och (3) om det finns inslag i genomförandet som kan problematiseras utifrån ett demokratiperspektiv. Finns i programmet inslag som kan analyseras inom teoribildningens diskussioner om processers öppenhet, transparens och demokratiska förankring som indikatorer?

#### *De empiriska kapitlens strukturerande principer*

I det inledande kapitlet presenteras avhandlingens övergripande disposition. När så de teoretiska begreppen definierats och frågor formulerats för den kommande fallstudien blir det här möjligt att mer precist presentera de empiriska kapitlens strukturerande princip. I kapitel 5 sätts programmet Uthållig kommun i en kontext som skall bidra till förståelsen av aktörernas agerande. Detta görs genom att delar av den svenska energipolitiken beskrivs. Hur såg vägen fram till programmet Uthållig kommun ut i energifrågor när det gäller nationell och kommunal nivå? Beskrivningen är kronologisk men avser också skildra energipolitikens genomförande på olika politiska beslutsnivåer.

En första organiserande princip för kapitlen 6-10 är den *kronologiska ordningen*. Programmet löper över en fem år lång period i vilken vi nu skall göra nedslag. En andra organiserande princip är *funktionell*, dvs. den riktar fokus mot de fyra funktionerna, prioritering, resursmobilisering, projektgenomförande och uppföljning. Den tredje organiserande principen är *institutionsanalytisk* och avser ådagalägga de regler som tillämpas i olika situationer – dvs. när de fyra funktionerna skall fullgöras - på *aktionsarenans tre nivåer*, den konstitutionella, den kollektiva och den operationella nivån. Nedan åskådliggör en grov skiss kapitlens huvudsakliga tema och strukturerande princip. Utgångspunkten för figuren är aktionsarenan där avhandlingen fokuserar på den kollektiva nivån. Mellan de olika nivåerna finns inget vattentätt skott, vilket innebär att t.ex. funktionen projektgenomförande fullgörs på såväl kollektiv som operationell nivå.

| Aktionsarena          | 2003                                                                      | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Konstitutionell nivå  | <i>Prioritering</i> Kapitel 6                                             |      |      |      |      |
| <b>Kollektiv nivå</b> | <i>Prioritering, Resursmobilisering</i> , Kapitel 7, 8                    |      |      |      |      |
| Operationell nivå     | <i>Projektgenomförande</i> , Kapitel 8 <i>Utvärdering</i> , Kapitel 9, 10 |      |      |      |      |

**Figur 4. 3 De empiriska kapitlens tema**

Kapitel 6 inleder beskrivningen av programmet med en presentation av de centrala aktörerna och deras målsättningar. Den organiserande principen är institutionsanalytisk men också funktionell. Genom att analysera vilka egenskaper kommunerna har och hur de kommer in i processen går det att fastställa vilka regler som tillämpas i processen. I vilken utsträckning är den nätverksstyrnings-teoretiska idealtypen tillämpbar vid en beskrivning av detta? Den organiserande principen för kapitel 7 är såväl kronologisk, funktionell och institutionsanalytisk. Kapitlet skildrar programmets första, 2003, år på aktionsarenans tre nivåer, där aktörerna organiserar ett arbete med primärt, prioriterings- och resursmobiliseringsfunktionerna. Under detta år förhåller sig aktörerna till varandra och uppgiften på något sätt, men är det på ett sätt som harmonierar med den idealtypiska nätverksstyrningens koordineringslogik med förhandlingar mellan ömsesidigt beroende aktörer? De organiserande principerna för kapitel 8 är funktionell och institutionsanalytisk. Här är det organiseringen av genomförandet av projekt på kollektiv och operationell nivå som analyseras. Här är ett syfte att beskriva hur projekten genomförs för att kunna ta ställning till huruvida aktörerna organiserar genomförandet på ett sätt som ligger inom ramen för idealtypen nätverksstyrning. Här behandlas också avhandlingens andra frågeställning, dvs. om processen, så långt, kan beskrivas som framgångsrik. Hur tycker aktörerna själva att det går? I kapitel 9 är de strukturerande principerna kronologi och funktion. Här studeras organiseringen av den fjärde funktionen, sökandet efter en gemensam måttstock. Detta sökande, som pågår från programmets första till sista år skildras kronologiskt. Också i detta kapitel behandlas frågan om programmets framgångar och problem. Kapitel 10 beskriver genomförandet av programmets sista år. Aktionsarenans tre nivåer utgör den organiserande principen för kapitlets avslutande del. I detta avsnitt behandlas aktörernas uppfattningar om genomförandet av programmet. Har det fungerat bra eller dåligt? Avhandlingens avslutande kapitel diskuterar teoribildningens relevans för den genomförda analysen men har också en framåtsyftande prägel.



## 5 Tekniska lösningar som upphov till nya problem

*Av teknisk utveckling följer alltid möjligheter och risker och så långt har människan tyvärr aldrig kunnat låta bli att också nyttja de onda sidorna av ny teknik (Hansson 1996, 408).*

Också, eller kanske särskilt inom det breda spektrum som energifrågor utgör är detta en bister sanning om vilken vi alla är medvetna. När vi väl tror oss hittat en lösning på ett problem så har vi ibland skapat en rad nya, som i sin tur tar mer eller mindre lång tid att upptäcka, och är mer eller mindre omöjliga att lösa.

I tidigare avsnitt har nätverksstyrning beskrivits som en strategi som också statliga aktörer vidtar för att förverkliga nationellt formulerade policymål. I detta kapitel beskrivs kortfattat hur den nationella nivån och kommunerna tagit sig an frågor som energiproduktion och energikonsumtion. Kan man se Energimyndighetens initiativ, Uthållig kommun, som ett helt nytt sätt att förverkliga mål genom att förbättra koordineringen inom energifrågor? Kapitlet är strukturerat på följande sätt. Inledningsvis beskrivs den nationella (eller statens) strategier för att lösa en ökande efterfrågan på energi och el. Därefter beskrivs när och hur energifrågor allt mer kom att framstå som ett konsumtionsproblem och ett hot mot klimatet. I det därpå följande avsnittet beskrivs kortfattat det sena 1900-talets energipolitik. Kapitlet avslutas med att beskriva försök att stimulera kommunernas arbete inom energi- och miljöarbetet.

### 5.1 Energin som nationellt produktionsproblem

Till de problem som nämns i Brundtlandkommissionens rapport (1988) hör klimatförändringen som härleds till konsumtionen av energi. En hållbar utveckling förutsätter enligt kommissionen att en rad strategiska åtgärder genomförs. Dels framhålls behovet att ersätta fossila bränslen som olja, gas och kol med förnybara energikällor som vindkraft, dels betonas behovet av att ändra de konsumtionsmönster som svårast belastar miljön. Den svenska regeringsformen (1 kap. 2 §) har kommit att inkorporera begreppet hållbar utveckling. Den ändring som trädde i kraft 1 januari 2003 lyder: "... det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till god miljö för nuvarande och kommande generationer" (Skr. 2003/04:129, s. 5). Då den svenska konstitutionen numer omfattar målsättningen om en hållbar utveckling, och då energifrågor framställs ha en viktig del i hotet mot en sådan, kan finnas skäl ge en kort sammanfattning av utvecklingen på det breda fält som kan kallas energiområdet.

Staten har länge iklätt sig en lång rad roller i energirelaterade sammanhang, dels som ägare och lagstiftare, dels som drivande i forskning och utveckling av nya

energilösningar. Den centrala frågan för en nationell energipolitik framhålls länge ha varit produktionen och användningen av elektricitet (Vedung & Brandel 2001, s. 189). Detta ställde redan under det tidiga 1900-talet statens olika intressen mot varandra, t.ex. vid utbyggnaden av vattenkraften. Här företrädde staten, i rollen som ägare av de nationalparker som inrättats 1910, ett naturvårdande intresse och samtidigt, i rollen som ägare av Vattenfall som byggare och driftsansvariga för vattenkraftsanläggningar, ett motsatt intresse (Vedung & Brandel 2001). Annorlunda uttryckt var, i energisammanhang, statens fragmentering möjlig att iakttas från ett tidigt skede.

När det första vattenkraftverket invigdes 1910 i Trollhättan inleddes ett halvsekel av utbyggnad av kraftverk och av nät för leveranser av el. Denna vattenkraftsutbyggnad genomfördes i politiskt samförstånd (Vedung & Brandel 2001; Radetzki 2004, s. 34 ff). Det statliga affärsdrivande verket Vattenfall (eller det Statliga Vattenfallsverket) bildades 1919 och utgjorde genom sitt uppdrag, dvs. att utveckla statens egna fallrättigheter och verka för en utbyggnad av dessa, ett viktigt instrument i den nationella politiken. Genom vattenlagen 1918 ställdes utbyggnaden av vattenkraft före andra intressen. Lagen innebar att den som ägde minst hälften av ett strömfall gavs rätt att - också mot övriga ägares vilja - bygga vattenkraftverk. Under utbyggnadsfasen ställdes därmed ett nationellt behov av att tillgodose en framväxande industri med elektricitet mot en rad andra intressen, det privata ägandet, samiska intressen och ett nationellt intresse av naturskydd. För att bygga den stora Sourvadammen i Luleälv bröts Sourvaområdet ut ur Stora sjöfallets nationalpark. Detta beslut, som fattades i riksdagen 1919, föregicks av ett godkännande från Vetenskapsakademin, (VA), vars ansvar var att vårda landets nationalparker. Vetenskapsakademin beklagade att de var beredda att godta detta ingrepp i naturen, trots det minskade värde området skulle få för naturskyddet och då det förväntades påverka den biologiska mångfalden negativt. Länsstyrelsen i Norrbotten godtog också utbyggnaden, förutsatt att Vattenfall bekostade iordningställandet av de eventuella nya flyttningssvägar det kunde uppstå behov av inom rennärings till följd av detta (Hansson 1994, s. 247 ff). Här företrädde staten, i rollen som ägare av de nationalparker som inrättats 1910, ett naturvårdande intresse och samtidigt, i rollen som ägare av Vattenfall och därmed byggare och driftsansvariga för vattenkraftsanläggningar, ett motsatt intresse. Två år efter vattenlagen, dvs. 1920, kom en lag som gav enskild rätt att dra kraftledningar över annans mark, också i detta fall mot andra markägares vilja (Vedung & Brandel 2001). Såväl vattenlagen som lagen som medger att annans mark tas i anspråk innebar institutionella förändringar som skapade gynnsamma omständigheter för en elektrifiering.

Fram till 1960-talet kom vattenkraften att vara den primära källan för elproduktion. Under 1960-talets andra hälft täckte vattenkraften drygt 30 % av den totala energikonsumtionen i landet (Radetzki 2004, s. 130). Vattenkraftsutbyggnaden hade alltså fram till 1960-talet genomförts i ett samförstånd mellan riksdagspartierna och bidragit till att tillgodose en ökad efterfrågan på el.

Det statliga intresset i energifrågor var, fram till 1970-talet, inriktat på att tillgodose en ökande efterfrågan på energi inom industrin men också inom hushållssektorn som efter andra världskriget kom stå för en allt större andel av el- och energianvändningen. Bland annat kom privatbilismen och användningen av hushållsel att öka starkt efter kriget. Två faktorer kom att bidra till att statens intresse kom att ändra inriktning, dels förändrades tillgången på alternativ till vattenkraften, dels utmanades den förda politiken av ett framväxande miljöengagemang, som bland annat ifrågasatte vattenkraftsutbyggnaden. Till de andra energislag som kom att vinna mark gentemot vattenkraften hörde den importerade oljan (Radetzki 2004)<sup>18</sup>. Sverige kom att bli allt mer beroende av den importerade oljan. I samband med internationella kriser och konflikter kom detta omfattande beroende av importerad olja att framstå som problematiskt. På något sätt skulle dock det nationella behovet av energi säkras, och vattenkraftsutbyggnad var ett inhemskt alternativ som dock mötte ett allt hårdare motstånd i det miljöengagemang som kom att växa fram under 1960-talet.

#### *Kärnkraften som älvräddare*

Det sätt på vilken miljön under första delen av 1960-talet på allvar framträdde som ett eget politikområde kan, med andra ord, delvis förklaras med hänvisning till energiproblematiken, men också utvecklingen inom andra sektorer bidrog till detta. Miljöengagemanget tog sig dock bland annat ett uttryck i arbetet med att just skydda orörda älvar och vattendrag från en vattenkraftsutbyggnad som kom att presentera allt mer storslagna projekt. Till de mer vidlyftiga idéerna hör Atlantprojektet, som i korthet gick ut på att vända flödet i ett antal norrländska älvar och vattendrag för att bygga en vattenkraftsanläggning i Ofotenfjorden vid den Norska Atlantkusten. Det som (1960) kom att stoppa detta "gigantomaniska" förslag var de svenska kommunernas protester mot projektet som skulle innebära att de gick miste om sitt vatten (Vedung & Brandel 2001, s. 127). Givet idéer som dessa är det kanske inte så märkligt att kärnkraften framstod som ett miljövänligt alternativ. Debatten om bevarandet av de ännu orörda älvarna hade startat redan under 1950-talet och ifrån de naturskyddande intressena, som förespråkade en snabb och kraftfull satsning på atomkraften, beskylldes Vattenfall för: "... teknisk efterblivenhet och feghet" (Anshelm 2000, s. 41). År 1977 beslutade riksdagen om ett stopp av utbyggnaden av vattenkraften. Tio år senare, 1987, kom naturresurslagen som innebar att vissa älvar och älvsträckor skall skyddas (Ds 2001:60, s. 25). Beroendet av importerad olja och det framväxande miljöengagemanget bidrog därmed till att atomkraften kom att bli en viktig del i den svenska elförsörjningen. Det primära målet med kärnkraftsutbyggnaden var, att framgent, säkra tillgången på inhemsk energi (Lidskog m.fl. 1998, s. 25; Radetzki 2004, s. 39).

Här finns inte utrymme att analysera de politiska strider atomkraftens utbyggnad, drift och avfallsproblem gett upphov till, dock kan konstateras att det tidigt uppstod heta debatter om dessa frågor och om riskerna för att en utbyggnad skulle bidra till spridningen av kärnvapen<sup>19</sup>. Till de framträdande och dessutom tidiga kritikerna mot kärnkraftsutbyggnaden hörde den centerpartistiska riksdagsledamoten Birgitta Hambreus och nobelpristagaren i fysik Hannes Alfvén, som

redan innan oljekrisen argumenterat mot kärnkraftsutbyggnaden, bland annat med hänvisning till de problem kärnkraften för med sig för framtida generationer. I januari 1973 lade Hambreus en motion i riksdagen för ett förbud mot kärnkraftsutbyggnad (Lidskog m.fl. 1998, s. 35). Detta var mindre än ett år efter den första reaktorn tagits i drift i Oskarshamn, vilket skedde i februari 1972 (Ds 2001:60, s. 22). Av de 24 reaktorer som tidigare planerats kom elva att strykas ur programmet. 1975 röstade riksdagen för ett beslut att inte bygga fler än 13 reaktorer. Den folkomröstning om kärnkraftsavvecklingen som genomfördes i mars 1980 hölls i skuggan av Harrisburgolyckan, som inträffade i mars 1979. Den svenska folkomröstningen ledde till att riksdagen 1980 röstade för en fortsatt utbyggnad av de planerade 12 reaktorerna och dessa skulle ges tillstånd att drivas fram till år 2010.

## 5.2 Energin som nationellt konsumtionsproblem

Två faktorer framhålls som avgörande för att det på nationell nivå formulerades en sammanhållen energipolitik som inte ensidigt inriktade sig på produktion utan även mot konsumtionsledet. Dels ökade motståndet mot kärnkraftsutbyggnaden, dels uppstod under år 1973- 1974 - till följd av ett krig i Mellersta östern - en oljekris i västvärlden. Denna oljekris medförde att priset på råolja fyrdubblades (Ds. 2001:60, s. 22; Vedung & Brandel 2001, s. 189; Radetzki 2004, s. 46; Palm 2004, s. 27). De åtgärder som vidtogs, vid denna första oljekris, syftade dels till att genom informationskampanjer minska den totala energianvändningen, dels till att ersätta olja med andra bränslen som torv och kol (Ds. 2001:60). Under slutet av 1970-talet inträffade en andra oljekris. Stigande oljepriser ledde till att en konkret målsättning formulerades om att minska oljans andel av den totala energiförbrukningen från ca 60 % till 40 % bl.a. genom att öka kärnkraftens andel. Mellan åren 1976 och 1985 sjönk den totala oljeförbrukningens volym från 29,0 miljoner ton till 18,4 miljoner (Radetzki 2004, s. 57). Utan att ta ställning för om denna förändring kan hänföras till en framgångsrik politik eller till faktorer bortom svenska politikens kontroll konstateras att en icke försumbar minskning av oljekonsumtionen uppnåts. Under mitten av 1980-talet sjönk oljepriserna, och för att förhindra en ökad oljeförbrukning höjdes skatterna (Ds 2001:60, s. 24). Från 1970-talet handlade alltså energipolitiken alltmer om att ändra konsumtionsmönstren. Tabellen nedan sammanfattar hur den svenska produktionen och konsumtionen av el utvecklats mellan 1965-1990.

**Tabell 5 1 Tillväxt i elproduktion och konsumtion i Sverige 1965-1990 (%)**

|            | 1965/70 | 1970/75 | 1975/80 | 1980/85 | 1985/90 |
|------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Produktion | 3,7     | 5,9     | 3,7     | 7,1     | 1,4     |
| Konsumtion | 5,5     | 4,4     | 3,4     | 6,6     | 1,4     |

Källa: Radetzki 2002, s. 75, baserad på uppgifter från SCB

Tabellen visar att såväl produktion som konsumtion av el stadigt ökat sedan mitten på 1960-talet. Under 1980-talet består en del av politiken av att fördela resurser till verksamheter som skall bidra till att minska energianvändning. Den politik som förs syftar också till att utveckla och tillämpa ny teknik och att ta för-

nybara energiresurser, som sol och vind, i bruk för att producera el. Som en del av detta satsas pengar i fjärrvärmeutbyggnad. Tekniken att transportera hetvatten för uppvärmning har utvecklats och använts sedan slutet av 1800-talet i USA och introducerades i Sverige i Karlstad 1948 (Palm 2004, s. 22). Fjärrvärme produceras vanligtvis i stora system för distribution av värme som används för att värma byggnader och för varmvattenberedning, ofta i flerfamiljshus. När fjärrvärmesystemen introducerades i Sverige under 1950-talet, var motivet snarare att producera el än värme. Så fjärrvärmen utgjorde, i princip, en restprodukt vid elproduktion i oljeeldade kraftvärmeverk (Palm 2004, s. 23). När så oljan under 1980-talet skulle ersättas byggdes fjärrvärmesystemen inte längre primärt för att producera el utan för att producera värme.

### 5.3 Energin som upphov till ett globalt klimathot

Att miljön under första delen av 1960-talet på allvar framträdde som ett eget politikområde kan, med andra ord, delvis förklaras med hänvisning till energi-problematiken, men också utvecklingen inom andra sektorer, som jord- och skogsbruket bidrog till detta (Jamison 2003). I Sverige publicerades i oktober 1967 en artikel som belyste ett nytt miljöproblem, försurad nederbörd, som härleddes till förbränningen av fossila bränslen som svavelrik eldningsolja. Denna försurade nederbörd (som innehöll ca. 2 miljoner ton svavelsyra/år) fördes med vindarna från brittiska öarna och Norge och orsakade skador på människor och natur, men också korrosionskador på metall. Problemet med sura regn var en av punkterna på dagordningen på den första internationella konferensen om den mänskliga miljön, den sk. Stockholmskonferensen, som hölls i juni 1972 (Lundgren & Edman 2005, s. 94). Energianvändningens miljökonsekvenser kom på så sätt att föras upp på en internationell politisk dagordning.

På samma sätt som forskningen om policyskapandet bidragit till att analytiska begrepp, som sakfrågenätverk och policygemenskaper, konstruerats så har framväxten av miljön som ett politikområde bidragit till att den statsvetenskapliga teoribildningens arsenal av analytiska begrepp utvecklats. Med hjälp av begrepp som antropocentrism och ekocentrism har på så sätt nya skiljelinjer i politiken ådagalagts och bidragit till att förklara framväxten av s.k. Gröna partier (Naess 1989; Dobson 1998; Lundmark 1998). Den kortsiktiga och människocentrerade politiska praktiken har utmanats av idéer om framtida generationers och andra arters rättigheter (Fell 1998).

Under de nära 20 år som förflutit sedan Brundtlandkommissionens rapport presenterades har en rad nationella och internationella politiska styrdokument författats i avsikt att stoppa energikonsumtionens påverkan på klimatet. Till de nationella styrdokumenten hör regeringens proposition (prop. 1990/91:90, s. 18) *En god livsmiljö*. Här presenteras för första gången ett tydligt klimatpolitiskt mål om begränsning av utsläpp av klimatgaser inom alla samhällssektorer. Propositionen (prop. 1992/93:179) *Åtgärder mot klimatpåverkan* är den första propositionen som är helt inriktad på klimatproblematiken. Kampen mot den pågående klimatförändringen är en global utmaning som får direkt koppling till den svenska

kommunala kontexten. Till de konventioner som kopplar den globala nivån till den nationella, och vidare till den lokala nivån, hör Klimatkonventionen och det tidigare nämnda Kyotoprotokollet som är ett resultat av förhandlingarna vid FN:s miljökonferens som hölls Rio de Janeiro 1992. Klimatkonventionen, som kom att träda i kraft i mars 1994, utgör grunden för Kyotoprotokollet som är ett juridiskt bindande avtal om minskning av utsläpp. Kyotoprotokollet, som undertecknades av Sverige och 83 andra länder i december 1997, trädde i kraft i februari 2005 (prop. 1992/93:179). Enligt detta avtal skall industriländerna fram, till 2012, minska utsläppen av växthus- eller klimatgaser<sup>20</sup> med 5 % jämfört med 1990-års nivå (Prop. 2005/06:172)<sup>21</sup>. I följande avsnitt presenteras delar av den nationella politik som förts inom energi- och klimatpolitiken under 1990-talet, dessutom presenteras kortfattat Kyotoprotokollets mekanismer.

#### *1991 års energipolitiska program*

I januari 1991 träffades en trepartiuppgörelse mellan Socialdemokraterna, Folkpartiet och Centerpartiet som kom att utgöra grund för den energiproposition som presenterades för riksdagen ett halvår senare (prop. 1990/91:88). Det mål som angavs för energipolitiken var att den:

*... på kort och lång sikt skall trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Genom detta främjas en god ekonomisk och social utveckling i Sverige ... utifrån vad natur och miljö kan bära (Ds. 2001:60, s. 25).*

I propositionen angavs att elförsörjningen skall tryggas genom att i största möjliga utsträckning ta varaktiga, och helst inhemska och förnybara energikällor i bruk. En del av politiken bestod i att ge stöd till satsningar på vindkraft, solvärme och biobaserad kraftvärme. Det ekonomiska stödet till forskning om alternativa energikällor omfattade 3,8 miljarder under en femårsperiod, dvs. i snitt 220 miljoner per år (i 2002 års priser). Detta är en avsevärd ökning av stödet till de alternativa bränslena (Radetzki, 2004, s. 80, Anshelm 2000, s. 425). En av målsättningarna med den överenskommelse som träffades var att skapa förutsättningar för att minska utsläppen av klimatgaser. För att styra utvecklingen i önskad riktning, dvs. mot en minskning av energianvändningens klimatkonsekvenser introducerades år 1991 en särskild *koldioxidskatt*. Samtidigt halverades energiskatten och skatten på inkomster och kapital minskar. Den gröna skatteväxlingens effekter och framtid har självfallet varit en fråga som engagerat och som fortsätter att utgöra tema för debatt och analys. Här nämns den bara som exempel på koordineringsmekanismer som utformas för att styra våra val och handlingar.

#### *Avregleringen av elmarknaden*

Staten har sedan tidigt 1900-tal använt sig av ägarrollen för att påverka utvecklingen inom energiområdet. Exempelvis har Vattenfall, som vi redan berört, varit statens verktyg för utbyggnad och drift av vattenkraftverk, men också för utbyggnad och drift av nätet för leveranser. Detta ägarförhållande bestod i nära 80 år

innan Vattenfall bolagiseras år 1992. Bolagiseringen medförde att de två verksamheterna, produktion och leveranser, separerades. Dels bildades för produktionsledet, det statligt ägda aktiebolaget Vattenfall AB, dels bildades det statliga affärsverket, Svenska kraftnät med uppgift att tillhandahålla nätkapacitet till elleverantörer. Att inte också nätverksamheten konkurrensutsattes berodde på att den betraktades som ett naturligt monopol. Det som drev fram denna utveckling var den besvärliga situation den svenska ekonomin befann sig i (Palm 2004, s. 30; Radetzki 2004, s. 95). 1996 beslutade riksdagen att avreglera elmarknaden. Det innebar att företag och hushåll fritt kunde välja elleverantör, även från andra nordiska länder. Förhoppningen var att det skulle öka konkurrensen och därmed sänka elpriset för företag och konsumenter.

Avregleringen av elmarknaden 1996 innebar att kommunalt ägda anläggningar för produktion och leveranser av energi skulle delas upp efter samma mönster som det statliga Vattenfall. I en rad kommuner kom alltså två separata bolag att konstrueras, ett för produktion och ett för leveranser. De kommunalt ägda bolagen ställdes vid avregleringen inför ett krav att driva verksamheten på affärsmässig grund (Palm 2004). Annorlunda uttryckt uppstår här en ökad fragmentering av de kommunala energifrågorna, då kommunen får i princip motsatta intressen, dels ett företagsekonomiskt, dels ett vidare samhällsekonomiskt. En rad kommuner har sålt ut såväl elhandelsbolag som nätbolag, ibland med argumentet att ett kommunalt ägande inte längre kan påverka konsumentpriserna, vilket sedan länge varit ett argument för kommunalt ägande. Ett annat starkt argument för en utförsäljning har varit kommunernas trängda ekonomiska läge<sup>22</sup>. En strategi för att bevara energibolagen i kommunal ägo har varit mellankommunala lösningar. Detta har möjliggjorts sedan 1996 då de kommunala energibolagen inte längre kom att omfattas av lokaliseringsprincipen (Palm 2004, s. 30-31). Avregleringen av elmarknaden 1996 kom alltså att sätta många av de mindre kommunernas kommunalt ägda energibolag för en hård konkurrens. Uppköp har lett till att det nu är färre kommunala aktörer som agerar på elmarknaden (Statens energimyndighet, ER 2004:15, s. 17). Kommunerna, som alltså tidigt kom i in i bilden i rollen som ägare, producent och leverantör, har en ändrad situation till följd av avregleringen av elmarknaden. De kommuner som sålt produktions- och nätanläggningar har tappat i handlingsutrymme vad avser möjligheterna att påverka den långsiktiga energiplaneringen. Kommunens roll som elkonsument har också påverkats av avregleringen. De kan nu, som kund, köpa el där de får bäst pris.

#### *1997 års energipolitiska program*

År 1997 träffades en ny energipolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Centerpartiet. I propositionen *En uthållig energiförsörjning*, (prop. 1996/97:84) presenterades programmets två delar, en med kort- och en med långsiktig karaktär. Det kortsiktiga programmet innehöll åtgärder som skulle ersätta den elproduktion stängningen av den andra kärnkraftsreaktorn i Barsebäck orsakar<sup>23</sup>. Att bortfallet skulle kunna kompenseras var en förutsättning för stängningen. I 1997 års energipolitiska överenskommelse beslutades att ta bort år 2010 som slutdatum för kärnkraftsavvecklingen. Det finns

därmed idag inga politiska beslut som anger tidpunkten för när de övriga svenska reaktorer ska stängas.

Den politiska ambitionen att ersätta olja och kärnkraft med förnybara energislag har varit problematisk<sup>24</sup>. Sammanlagt har Sverige idag (2007) tio reaktorer i drift, vid de tre anläggningarna i Forsmark, Oskarshamn och Ringhals. Den inhemska kärnkraften och vattenkraften utgör idag, 2007, de största energislagen och svarar för ca. 45 % vardera av den totala elproduktionen. Det enskilda vattenkraftverk som svarar för störst elproduktion är Harsprånget i Luleälv, vars kapacitet motsvarar en kärnkraftsreaktor. Tillsammans svarar kraftverken i detta vattensystem för en produktion motsvarande 2-3 reaktorer. Här finns inte utrymme att diskutera utbyggnaden av de förnybara energikällorna, som t.ex. vindkraft. Utbyggnaden av kärnkraft och minskningen i användning av olja för elproduktion har bidragit till att utsläppen av klimatgaser minskat, från det tidiga 1970-talets toppnoteringar på ca. 100 miljoner ton koldioxid/år. Fjärrvärmeutbyggnaden och det faktum att dessa värmeverk i allt större utsträckning ersätter oljan med andra energislag, som naturgas har bidragit till en minskning av koldioxidutsläppen (Palm, 2004, s. 23). Energisystemets påverkan på miljön har förändrats till följd av den ovan tecknade utvecklingen<sup>25</sup>.

I januari 2003 överlämnade regeringen Persson ett förslag till ny lag om ett kvotbaserat elcertifikatsystem till riksdagen. Lagen syftar till att öka mängden el som produceras med hjälp av sol, vind, vatten och biobränsle. Detta innebär att produktionsanläggningar som producerar el med hjälp av förnybara energikällor som vind, sol, geotermisk energi, vatten, vågkraft eller biobränslen får rätt till ett särskilt statligt elcertifikat.

*Elcertifikatsystemet är ett marknadsbaserat stödsystem för utbyggnad av elproduktion från förnyelsebara energikällor och torv i Sverige. Målet är att öka elproduktionen från sådana energikällor med 17 TWh från 2002 års nivå fram till år 2016. Systemet skall bidra till att Sverige får ett mer ekologiskt hållbart energisystem (Statens energimyndighet ET 2006:48, s. 5, texten kursiv i källan).*

Mycket kortfattat är elcertifikatsystemet konstruerat så att den som producerar el i en anläggning som nyttjar något av de ovan nämnda energikällorna tilldelas certifikat för denna el. Antalet elcertifikat en producent tilldelas bestäms utifrån producerad MWh. För att skapa en efterfrågan på denna el bygger elcertifikatsystemet på att elleverantörer (och vissa) energianvändare genom *Lagen om elcertifikat* (SFS 2003:113) åläggs att köpa elcertifikat som motsvarar en viss kvot av deras produktion eller användning (Statens energimyndighet ET 2006:48, s. 11).

*Kyotoprotokollet*, som alltså trädde i kraft 2005, innehåller tre flexibla mekanismer som avser bidra till att koordinera aktörer i önskvärd riktning. Clean Development Mechanism, (CDM), kolsänkor och handel med utsläppsrätter. Den

första, CDM, medger att länder, som åtagit sig att sänka sina utsläpp, kan välja att genomföra åtgärder också utanför det egna territoriet. Givet att miljöproblem som luftföroreningar inte är territoriellt bundna så antas alltså att, det i princi, inte spelar någon roll var i världen en förbättring görs. Det finns också möjlighet att, genom samarbete mellan länder i s.k. Joint implementation-projekt (JI), genomföra åtgärder i utvecklingsländer. Ett sådant system har emellertid mötts med kritik. Svenska Naturskyddsföreningen, SNF, tillhör dem som ställer sig skeptiska till att EU-länder väljer att tillgodoräkna sig utsläppsrätter genom dessa mekanismer. En trovärdig klimatpolitik måste, enligt SNF, bygga på att förbättringar görs inom det egna territoriet (SNF, 2005). Den andra mekanismen, kolsänkor, innebär att aktörer, dvs. nationalstaterna, utnyttjar naturens egen kapacitet att binda kol från atmosfären. I enkelhet kan strategin beskrivas som att man ökar den totala mängden träd globalt. Enligt Kyotoprotokollet skall länder alltså kunna bekosta beskogningsprojekt i andra delar av världen och på så sätt köpa utsläppsrätter. Också här är SNF kritisk och förordar att Sverige inte skall nyttja denna mekanism då den inte innebär någon minskning av utsläppen. Därtill finns andra problem förknippade med omfattande skogsplantering, som förlust av jordbruksmark och negativa effekter på vattenförsörjningen (SNF, 2005). Den tredje mekanismen i Kyotoprotokollet är handeln med utsläppsrätter. Inom EU sker detta genom att medlemsländerna föreslår på vilken nivå olika industri- och energianläggningars utsläppsrätter skall ligga. SNF är kritisk också till denna mekanism för koordinering av aktörers handlande då de tror att priset på utsläppsrätter kommer att ligga på en så låg nivå att de inte blir miljöstyrande (SNF, 2005). Av dessa skäl bör, enligt SNF, den svenska koldioxidskatten behållas under försöksperioden med utsläppsrätter. EU:s gemensamma system med utsläppsrätter som trädde i kraft 1 januari 2005 innebär att den energiintensiva industrin, samt el- och värmeproducenter, blir skyldiga att köpa utsläppsrätter och att överlämna dessa till staten.

#### *En energipolitik för framtiden?*

I september 2006 vann ett borgerligt fyrpartisamarbete, *Allians för Sverige* riksdagsvalet. I den regeringsförklaring som presenteras omskrivs energifrågorna på följande sätt:

*Energipolitiken ska ge långsiktiga spelregler för energimarknadens aktörer. Miljö- och energibeskattningen skall utformas så att det lönar sig att ta miljöansvar. Företag och konsumenterna ska kunna lita på att det finns energi till internationellt konkurrenskraftiga priser i framtiden. Att säkerställa goda konkurrensförhållanden på energimarknaderna är en viktig politisk uppgift. Regeringen kommer att bjuda in riksdagens partier till en bred och långsiktig energiöverenskommelse som har Allians för Sveriges energiöverenskommelse som grund.*

*Förnybar elproduktion kommer att kunna tillföras det svenska systemet under kommande år, men utvecklingen har bara börjat.*

*Regeringen bedömer att den samlade energi- och effekttillgången inte kommer att vara tillräcklig under överskådlig tid. Under mandatperioden 2006-2010 kommer inte några politiska beslut om avveckling av kärnreaktorer att tas. Inte heller kommer några förnyade driftstillstånd ges till de två reaktorer som redan stängts. Förbudet att uppföra nya reaktorer kommer att bestå. Regeringen kommer att pröva begäran om effekthöjningar enligt gällande lagar (Regeringskansliet 2006).*

Hur den framtida energipolitiken kommer att se ut är avhängigt en rad faktorer bortom svenska riksdagens och regeringens kontroll. När detta skrivs, i januari 2008, har frågan om kärnkraften aktualiserats. Skall vi satsa på utbyggnad för att säkra de svenska industriernas tillgång på el, och hur skall satsningar på andra energislag göras?

Efter denna mycket summariska beskrivning av den svenska energipolitikens utveckling, på nationell nivå, så skall kommunernas roll i sammanhanget beskrivas. Hur har den nationella politiken gentemot kommunerna sett ut i energisammanhang och vilka styrmedel används i relationen stat kommun?

## **5.4 Energin som ett kommunalt samverkansproblem**

De svenska kommunerna har också de en lång tradition av att inta olika roller inom det breda spektrum som kan kallas energifrågor. Det som länge varit föremål för kommunala åtaganden har varit att tillgodose medborgare med ledningsbunden energi, dvs. stadsgas, el och fjärrvärme. Bland annat byggdes i en rad svenska kommuner och städer redan under 1860-talet gasverk, som också ägdes av kommunerna. Motivet till att gasverken skulle ägas och drivas av kommunerna var att konsumenterna skulle få lägre taxor istället för att gynna privata aktieägare. Kommunerna kom alltså tidigt in i bilden i rollen som *ägare, producent och leverantör* (Palm 2004). Däremot har frågor om tillförsel och fördelning av energiråvaror som olja, ved eller torv aldrig uppfattats som kommunala angelägenheter (Vedung 1983). Det kommunala engagemanget i energifrågor är med andra ord inget modernt påfund. Så när lagen om kommunal energiplanering kom 1977 (SFS 1977: 439) hade en betydande del av kommunerna (30 av 238) redan påbörjat detta arbete.

*Hur hade detta kunnat ske? Ja, inte hade staten varit pådrivande. Nej, den kommunala energipolitiken hade vuxit fram på kommunernas eget initiativ. Den var en följd av den kommunala självstyrelsen, som är rättsligt reglerad i grundlagen (Vedung 1983, s. 6).*

Tidigare angavs att det kommunala självstyret antas ha bidragit till att de svenska kommunerna, i en internationell jämförelse, varit snabba på att inlemma LA21-arbetet. Här kommer återigen den kommunala självstyrelsen upp när framgångar skall förklaras. Lagen om kommunal energiplanering (SFS 1977:439) ålägger kommunerna att planera för energihushållningen, men lagen utelämnar helt

enskilda medborgares och lokala företags energikonsumtion utanför det kommunala ansvaret. I lagen betonas att energiplaneringen skall ske i samverkan med andra aktörer.

*1 § Kommun skall i sin planering främja hushållningen med energi samt verka för en säker och tillräcklig energitillförsel.*

*2 § Kommun skall vid sin planering undersöka förutsättningarna att genom samverkan med annan kommun eller betydande intressent på energiområdet såsom processindustri eller kraftföretag gemensamt lösa frågor som har betydelse för hushållningen med energi eller för energitillförseln. Finnes förutsättning för sådan gemensam lösning föreligger, skall den tagas till vara i planeringen (SFS 1977:439).*

Lagen om kommunal energiplanering hade två övergripande syften. Det första syftet var att förbättra energihushållningen, det andra att förbättra samordningen av energifrågor inom kommunens olika sektorer (Palm 2004, s. 23). Annorlunda uttryckt antogs att energihushållningen skulle vinna på en minskad fragmentering av det kommunala arbetet inom bostadsförsörjning och frågor om trafik- och fysisk planering. Den lag som antas 1977 är inte tvingande, vilket innebär att staten saknar medel att framtvinga kommunala energiplaner.

I vilken utsträckning är lagen styrande för kommunerna? I en enkät genomförd av Statens energimyndighet 2002 uppger 74 av de svenska kommunerna att de har en aktuell energiplan. En uppföljande undersökning genomförd år 2006 visar liknande resultat, 73 kommuner har vid detta enkättillfälle en energiplan (Statens energimyndighet ER 2006:40, s. 9). Om syftet med en kommunal energiplanering är att samordna lokala aktörers planering så framstår lagen, givet att det stora flertalet kommuner saknar energiplan, inte särskilt verkningsfull. Kan detta ha bidragit till att nya metoder, som mjuk styrning, kommit att aktualiseras?

## **5.5 Med kunskap och samverkan som styrmedel**

Det citat som inleder kapitlet väcker ett tvivel om människans förmåga att göra det rätta, ens när hon vet vilket av tänkbara handlingsalternativ det rätta kan tänkas vara. Att göra det rätta blir dock möjligt med tillgång till kunskap. Denna insikt ligger till grund för användandet av s.k. informativa styrmedel.

Programmet Uthållig kommun utgör just ett informativt styrmedel som riktar sig till de svenska kommunerna. Information har också i tidigare sammanhang använts för att påverka t.ex. hushållens energianvändning. Tidigare forskning (Vedung 1999) visar att energisparkampanjer riktade till hushåll har varierad framgång. Till de faktorer som påverkar möjligheten för mottagare av information att göra bruk av den som avsett, dvs. på ett eller annat sätt påverka energikonsumtionen, hör den enskildes handlingsutrymme. Den som äger sin bostad, istället för att hyra den, har större möjlighet att påverka val av tekniska lösningar. En andra faktor som påverkar är individers möjlighet att tillgodogöra sig den

information de får. Här påverkas styrmedlets effektivitet av hur kunskap om t.ex. teknikval presenteras. En slutsats som dras är att information som styrmedel har störst möjlighet att vara verkningsfull vid personliga kontakter.

*It is a dogma in government information that personal contacts with end users overshadow other forms of diffusion. All research and experience tells us that personal contacts between information agents and users are much more efficient in dissemination the appropriate information, influencing peoples' attitudes and persuading them to act than written or mass-mediated information. Efficient information provision should be based on personal contacts with end users. Preferably on a one-to-one basis (Vedung 1999, 247).*

Huruvida information skall vara ett effektivt styrmedel eller inte handlar alltså om betydligt mer än budskapets innehåll. Hur aktörer bibringas information är avgörande för styrmedlets effektivitet. En personlig kontakt är dessvärre inte bara mer verkningsfull än att sprida information till större grupper samtidigt, utan också betydligt mer kostsam.

Till de styrmedel staten använder för att bistå kommunerna i arbetet med energifrågor hör ett ekonomiskt bidrag för att bedriva kommunal energirådgivning riktad till hushåll och näringsliv på orten. Stödet som infördes 1978, togs bort igen 1986, men återkom 1998 (Palm 2004, s. 27ff). Även om det inte är en tvingande uppgift för kommunerna att bedriva energirådgivning så bedriver nästan alla kommuner sådan. En enkätundersökning till kommunerna (Statens energimyndighet ER 2006:20) visar att alla kommuner bedriver någon form av energirådgivning. Den myndighet som handhar ansökningar och bidragstilldelning för kommunal energirådgivning är Statens energimyndighet. En del av det stöd kommunerna får utgörs av kompetensutveckling för energirådgivare.

I det inledande kapitlet beskrevs det s.k. Lokala investeringsprogrammet, LIP, som riktades till den kommunala nivån för att stärka deras arbete med att nå en hållbar utveckling. Sammanlagt 211 ansökningar beviljades och totalt beräknas ca. 2,3 miljarder ha gått till projekt med bäring på klimatproblematiken. I det efterföljande Klimatinvesteringsprogrammet, Klimp, anslogs för åren 2002-2006 sammanlagt 1040 miljoner kr. De åtgärder som beviljats bidrag förväntas ge en minskning av energianvändningen med ca. 0,6 TWh.

Av de åtgärder som nämns i regeringens proposition *Nationell politik för en hållbar energianvändning* (Prop. 2005/06:172) som specifikt riktar sig till den kommunala nivån hör åtgärder för att stärka små kommuners klimatarbete. Skälet till att just små kommuner antas behöva särskilt stöd är att de haft problem att själva ta fram klimatstrategier. I propositionen (Prop. 2005/06:172, s. 109) nämns också det mellankommunala samarbetet, Klimatkommunerna, som syftar till att sprida information och ge just stöd vid ansökningar. Klimatkommunerna startades år 2001 på initiativ av tolv kommuner och bestod fem år senare, 2006, av 19 kommuner och Stockholms läns landsting (Klimatkommunerna 2006). Det finns

alltså vid en snabb jämförelse, och det får stanna därvid, likheter med detta samarbete och programmet Uthållig kommun. Samverkan och information utgör ledord. En skillnad är varifrån initiativet tagits. Klimatkommunerna utifrån ett lokalt initiativ och Uthållig kommun som en del i en statlig strategi att förverkliga visioner genom samarbete.

Ett tidigare exempel på Energimyndighetens styrning av det lokala miljöarbetet är programmet *EKO-energi kommuner* som drevs mellan april 2001 och april 2002 (Statens energimyndighet ER 18:2003). Programmet EKO-energi kommuners syfte formulerades på följande sätt: "... att initiera ett strukturerat energiarbete och ge kommunen ett verktyg för arbetet genom utbildningar, nätverk och informationsmaterial" (Statens energimyndighet ER 18:2003, s. 10). Programmets fokus riktades således mot kommunernas samarbetsprocesser och organisering av energiarbetet. Till skillnad från det tidigare nämnda Lokala investeringsprogrammet, LIP, utgick inga ekonomiska bidrag till de tio kommuner som utvaldes att ingå i projektet. Programmets innehåll utgjordes av åtta olika utbildningar som riktades till olika målgrupper i kommunerna<sup>26</sup>. Sammanlagt deltog ca.1000 personer i dessa utbildningar och de erfarenheter detta givit varierar. Kommunerna anser att utbildningarnas innehåll var av hög kvalitet men att brister funnits vad gäller planeringen av kursernas genomförande. De mest påtagliga effekterna som lyfts fram i analysen av programmet är en ökad medvetenhet i energifrågor.

Som metastyrningsprojekt tycks också programmet, EKO-energi kommuner, ha varit framgångsrikt då det i vissa kommuner bidragit till bättre samordning mellan de egna förvaltningarna men också, i vissa fall, till ett förbättrat regionalt samarbete i energifrågor (Statens energimyndighet ER 2003: 18, s. 40). Genom programmet EKO-energi kommuner har därmed den nationella nivån syftat till att skapa förutsättningar för samverkan genom att till lokala aktörer erbjuda kompetensutveckling, rådgivning och information. Energimyndigheten hade således sedan tidigare erfarenhet av metastyrning, vilket torde öka förutsättningarna för att programmet Uthållig kommun kan genomföras framgångsrikt.

Till de tio kommuner som deltog i programmet Eko-energi kommuner hörde Solna. Då kommunen också ingår i programmet Uthållig kommun återges de erfarenheter en företrädare valt att lyfta fram.

*Förväntningarna på programmet var att höja kunskapsnivån hos dem som arbetar med energifrågor samt att arbetet med energifrågor skulle intensifieras. Resultatet av EKO-energi är att kunskapsnivån höjts men arbetet med frågorna har inte intensifierats. Kommunens kontaktperson upplever sig ha haft bra stöd från miljökommunalrådet, övriga politiker har upplevts som ganska ointresserade. Man har inte fått mycket stöd från andra förvaltningar (Statens energimyndighet ER 2003:18, s. 39).*

Till Solnas övriga erfarenheter hör att kommunens fastighetsavdelning, genom deltagandet i utbildningar, numera ställer krav på att leverantörer och entreprenörer enligt en specifik kalkylmetod skall redovisa energiåtgång för förslagna lösningar. Solna hör också till de kommuner som anser att medverkan i programmet Eko-energi kommuner bidragit till att de etablerat ett kontaktnät (Statens energimyndighet ER 2003:18, s. 43). Programmet Eko-energi kommuner utgör ett exempel på statlig nätverksstyrning av det kommunala arbetet med att nå en mer uthållig energianvändning som enligt vad aktörerna själva berättar haft en viss framgång. Nya kontakter har skapats och nya rutiner har införts som på sikt kan bidra till en uthållig energianvändning. Om det är så att aktörer som fastighets-skötare, efter att ha tagit del av en utbildningsinsats, rutinmässigt ställer nya krav på leverantörer så har också en institutionell förändring ägt rum.

Den nationella politiken som riktar sig till den kommunala nivån förespråkar därmed att alla tre koordineringsmekanismer tas i bruk. Marknadslösningen kan ses i den framtvingade förändringen av de kommunala energibolagen. Konkurrensen på marknaden skall hantera produktionen. Hierarkin tas dock också framgent till i leveransledet. Tidigare har hävdats att staten använder sig av nätverksstyrning för att förverkliga miljöpolitiska målsättningar. Också fortsatt nätverksstyrning förespråkas, bl.a. genom de kommunala samarbetsprogram som lyfts fram. Klimat-investeringsprogrammet, Klimp, utgör ett exempel på detta. Genom att lätta på lokaliseringsprincipen så skapades möjligheter till mellankommunala lösningar för produktion och leverans av el. Till de styrmedel som nämns i den nationella klimatpolitiska debatten hör också programmet Uthållig kommun vars resultat: "... och erfarenheter skall användas i det fortsatta arbetet med hållbar tillväxt i landets alla kommuner" (Prop. 2005/06:172, s. 109-10). Programmet Uthållig kommun som utgör denna avhandlings empiriska fall utgör med andra ord en del i den globala och nationella miljö- energi- och klimatpolitiken. I nästa kapitel inleds beskrivningen av hur genomförandet av programmet Uthållig kommun organiseras.

## 6 Processens aktörer Energimyndigheten och kommunerna

*The first element of an action situation includes the actors who have become participants in a situation (Ostrom, Gardner & Walker 1994, s. 29).*

I den analysmodell som tidigare presenterades anges att den metafor som kommer att användas för att beskriva programmets genomförande är aktionsarena. Nätverksstyrning har beskrivits som en strategi som vidtas av formellt oberoende men funktionellt interdependenta aktörer som samverkar för att lösa policyproblem. Aktörerna och de handlingar de vidtar konstituerar en aktionsarena. I detta kapitel inleds beskrivningen av programmet Uthållig kommun och dess genomförande. Vi skall mer precist få bekanta oss med aktörerna, dvs. Energimyndigheten och kommunerna. Beskrivningen tar sin början i det skede som föregick utlysningen av programmet. Kan de motiv och strategier aktörerna lyfter fram analyseras inom ramen för teoribildningen om nätverksstyrning?

En jämförelse mellan kommunerna skall ge ett underlag för att beskriva hur *gränsregler* tillämpas, dvs. på vilket sätt aktörer kommer in i processen. Tillämpas gränsregler som resulterar i att de kommuner som deltar är lika i några avseenden eller eftersträvas och uppstår en sammansättning av en variation av kommuner? I detta kapitel undersöks också vad i aktörernas situation som kan tänkas motivera deras deltagande i processen. Vad är det Energimyndigheten och kommunerna vill uppnå inom programmet?

Kapitlet inleds med en kort beskrivning av Energimyndigheten för att därefter fortsätta med en beskrivning av de fem kommunerna.

### 6.1 Energimyndigheten

Energimyndigheten<sup>27</sup> bildades 1998 genom en delning av NUTEK (Verket för näringslivsutveckling). I Energimyndighetens uppdrag ingår att verka för att den relativa konsumtionen av förnybar energi skall öka i hela landet och att energikonsumtionen skall effektiviseras i alla samhällssektorer. Till Energimyndighetens uppgifter hör också att ge stöd till forskning och utveckling. Myndigheten ansvarar även för energiförsörjning inom totalförsvarets civila del (Statens energimyndighet ET 2006:48). I ett tidigare avsnitt nämndes Kyoto-protokollets inslag, Joint Implementation (JI) och Clean Development Mechanism (CDM). I Energimyndighetens uppdrag ingår att behandla ansökningar om deltagande i dessa projekt (Statens energimyndighet STEMFS 2006:4). Energimyndighetens varierade uppdrag fordrar, och innebär att olika styrmedel används.

### *En idé om samverkan som styrmedel*

I syfte att analysera de nyttoregler och informationsregler som tillämpats beskrivs hur aktörerna motiverar sitt deltagande. Vilket är det övergripande problem detta nätverksstyrningsinitiativ skall adressera? Energimyndighetens generaldirektör beskriver att under den fas som föregick programmets start kom programmets utformning att ändras. Den ursprungliga idén att genomföra en riktad insats till den kommunala nivån härstammar från generaldirektören själv. Hans idé var dock att man skulle skapa en "demonstrationsanläggning" av en utvald svensk kommun där man skulle arbeta med att utifrån de lokala förutsättningarna skapa ett uthålligt energisystem (Intervju 35). Denna idé har senare utvecklats till att omfatta fem kommuner. I den förstudie som föregår genomförandefasen beskrivs de processorienterade målsättningarna för programmet Uthållig kommun på följande sätt:

*Målet är processororienterat, vilket betyder att Energimyndigheten fäster stor vikt vid effektiva samverkansprocesser. En bra process resulterar i att kommunen etablerar ett arbetssätt för framtiden (Statens energimyndighet 2002-09-09, s. 5).*

Här framgår att det är de enskilda kommunernas organisering av samverkansprocesser som utgör ett av de policyproblem som skall adresseras. Till de risker som analyseras i rapporten hör att programmet skall pågå i fem år, vilket befaras kunna bidra till att Energimyndigheten tappar greppet om programmet. Av detta skäl föreslås att den interna projektgrupp som bildas skall bestå av flera personer som kan ha god insikt i programmet. Projektgruppen skall dock hållas så liten som möjligt, men bestå av personer från olika avdelningar inom myndigheten (Statens energimyndighet 2002-09-09).

Givet Energimyndighetens uppdrag antas dess incitament, eller avsedda nytta med att starta detta nätverksstyrningsinitiativ ligga i en ambition att genomföra globala målsättningar och svenska energi- och miljöpolitiska mål. I de avsiktsförklaringar som upprättas med kommunerna beskriver Energimyndigheten sina målsättningar på följande sätt:

*... programmet skall bidra till att öka takten i byggandet av det uthålliga samhället. Det skall framförallt ske genom att kunskap utvecklas om hur kommunala samverkansprocesser kan utvecklas, samspelen mellan nationell och lokal nivå kan ske på ett positivt sätt samt genom att erfarenheter och resultat ges en vidare spridning till övriga kommuner och aktörer (Statens energimyndighet Dnr 450-02-01489, Avsiktsförklaring).*

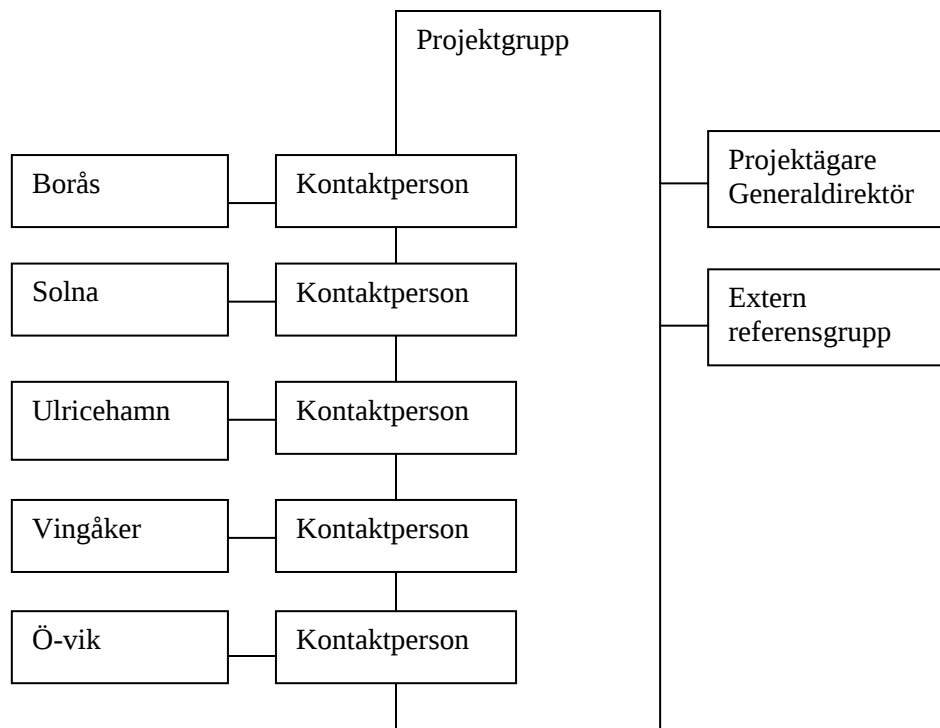
Energimyndighetens målsättningar omfattar därmed inte exklusivt dessa fem kommuner, utan de erfarenheter arbetet leder till skall komma också andra till gagn. Också denna diskussion om Energimyndighetens interna organisering av programmets genomförande kan med andra ord analyseras inom ramen för teorbildningen om nätverksstyrning.

I förstudien framhåller Energimyndigheten en risk att programkommunerna kommer att lägga ned för lite tid för att arbetet skall bli framgångsrikt. Här tolkas detta som om Energimyndigheten problematiserar vilka *aggregeringsregler* som *de facto* kommer att tillämpas. Kommer kommunerna att ta sitt ansvar vad avser resursmobilisering eller kommer en fripassagerarsituation att uppstå där myndigheten får bära kostnaderna?

Här framhålls dock att: "Blotta försöket bör emellertid vara positivt i sig, några i kommunen verksamma personer kommer att lära sig mer" (Statens energimyndighet 2002-09-09, s. 8). Ett av de avsedda resultaten med programmet är alltså att enskilda individer i kommunerna skall tillägna sig kunskap som anses värdefull, vilket varit fallet i det tidigare nämnda Eko-energi kommunprogrammet.

Av vikt för programmets genomförande antas den lokala förankringen vara. I förstudien framhåller dock Energimyndighetens generaldirektör att programmet fordrar en bred förankring inte bara hos kommunalråden utan också hos lokala eldsjälar med kännedom om hur ekonomiska resurser i kommunen kan mobiliseras. Här betonas också generaldirektörens ambition att all verksamhet i kommunerna skall involveras genom att nätverk skapas, och att myndighetens roll skall vara att vara "dörröppnare" och tillföra ekonomiska resurser (Statens energimyndighet 2002-09-09, s. 10). Denna passage i förstudien utgör utifrån ett nätverksstyrningsteoretiskt perspektiv en värdefull källa. Här betonas behovet av lokal förankring, såväl hos politiker som hos tjänstemän.

Just förankring hos politikern är, som tidigare nämnts, en av de indikatorer som kan användas för att problematisera nätverksstyrning ur ett demokratiperspektiv. Den beskrivning Energimyndigheten gör av sin egen funktion i programmet harmonierar med nätverksstyrningens idéer om metastyraren som den möjliggörande aktören. Dessutom diskuteras myndighetens syn på aggregeringsregler. De skall tillföra ekonomiska resurser till processen. Här anges att dessa medel inte skall fördelas genom något ansökningsförfarande, vilket varit fallet i de tidigare nämnda programmen LIP och KLIMP. Vad kommer dessa ekonomiska resurser att användas till? Hur kommer aktörerna fram till det? Kommer det att ske genom förhandlingar mellan aktörerna? I figuren nedan beskrivs den organiseringsmodell Energimyndigheten konstruerat för genomförandet av programmet.



**Figur 6. 1 Energimyndighetens programgrupp (Modifierad efter Statens energimyndighet 2002-09-09, s. 13)**

Det är från myndighetens högsta ledning, dvs. från generaldirektören, initiativet till programmet tas. Uthållig kommun är med andra ord förankrad i den absoluta toppen av energipolitikens genomförandestruktur på nationell nivå. Som figuren ovan visar är programmets projektägare Energimyndighetens generaldirektör. Utifrån ett nätverksstyrningsperspektiv kan det tyckas märkligt att tala om vem som äger ett projekt. Denna skrivning i förstudien tolkas som en beskrivning av den interna administrativa organiseringen av arbetet inom myndigheten. Den grupp som förslags för programmets genomförande består av personal från fyra av myndighetens avdelningar. Det bildades med andra ord ett nätverk internt på myndigheten, tvärs över den reguljära administrativa uppdelningen.

I förstudierapporten föreslås att arbetet skall ledas av en särskild projektledare med stöd av en projektsekreterare. De fem kommunerna skall få en kontaktperson som ingår i Energimyndighetens projektgrupp. Denna kontaktperson skall fungera som länk mellan myndigheten och kommunen och: "... kunna lyssna, identifiera behov, hjälpa och stötta, kalla in experthjälp m.m." (Statens energimyndighet 2002-09-09, s. 13). Också här framställer myndigheten sin roll i programmet som den möjliggörande metastyraren som kan bidra med att identifiera problem och mobilisera resurser.

Sammanlagt föreslås i förstudierapporten att åtta personer bör ingå i projektgruppen och under olika faser arbeta med programmets genomförande. Under de

fem år programmet planeras fortgå bedöms ett behov av sammanlagt 11,8 heltids-tjänster eller 2,36 tjänst per år för genomförandet (Statens energimyndighet 2002-09-09). Programledaren skall förutom ett samordningsansvar också ha rollen som kontaktperson för en av programkommunerna. Från Energimyndighetens egen Analysavdelning bör också en person kopplas till gruppen för att bl.a. ge kommunerna stöd med statistik. Dessutom antas en person med användbara kunskaper om lokalt utvecklingsarbete behöva ingå i gruppen<sup>28</sup>.

Det framgår av den förstudie som görs att Uthållig kommun lanseras som lösningen på ett upplevt koordineringsproblem som antas finnas, dels mellan nationella och lokala offentliga aktörer men också mellan det offentliga och det privata näringslivet. Sett ur ett nätverksstyrningsperspektiv utgör Uthållig kommun ett intressant studieobjekt. En rad centrala teser ur nätverksstyrningens teori ges stöd i denna text. Energimyndigheten beskriver sin framtida roll i styrningsnätverket som den metaaktör som kan mobilisera resurser och öppna dörrar. Det handlar med andra ord om en indirekt styrning genom att stötta lokala processer på olika sätt dvs. att bidra till att organisera självorganiseringen. Förstudien ger också näring till diskussionen om nätverksstyrning som en koordineringsmekanism som utövas i skuggan av hierarkier. Kan det vara så att Uthållig kommun har större chans att vara framgångsrikt till följd av generaldirektörens engagemang? Vilka strategier kommer att tillämpas för att upprätta och vidmakthålla en lokal förankring av programmet? I nästa avsnitt inleds en beskrivning av de fem programkommunerna.

## 6.2 Programkommunerna

I syfte att kontextualisera programmets genomförande görs i detta avsnitt en jämförelse mellan de fem kommunerna avseende några centrala faktorer. Inledningsvis beskrivs kommunernas beskriver geografi befolkningsutveckling och näringslivsstruktur. Tidigare angavs att den nationella miljöpolitiken förverkligas genom åtgärder som till exempel LIP och det efterföljande Klimp. Här beskrivs därför också de fem programkommunernas framgång med att erhålla bidrag från dessa program.

### *Geografi, befolkningsutveckling och näringslivsstruktur*

Borås ligger i Västra Götalands län och ingår tillsammans med Bollebygd, Mark, Svenljunga, Tranemo, och Ulricehamn i Sjuhäradsbygden. Kommunen genomkorsas av järnvägen som går mellan Göteborg och Alvesta samt riksvägarna 27, 40 och 41/42. Kommunen ligger på pendlingsavstånd från Göteborg. Borås består av tio kommundelar, av dessa har fem landsbygdskaraktär. Av kommuninvånarna bor 60 % i centralorten. Givet detta kan det antas att en del av de energirelaterade utmaningar kommunen har att arbeta med har anknytning till trafik- och transportsektorn. Borås kommun har tillsammans med övriga kommuner i Sjuhäradsbygden sedan mitten av 1800-talet utgjort centrum för den svenska textilindustrin. Under en 15-årsperiod, från slutet av 1960-talet och framåt, försvann 13 000 arbeten inom branschen. Sedan 1970-talet har ett mer mångsidigt näringsliv vuxit fram samtidigt som statliga institutioner lokaliserades till kommunen, t.ex. Statens

Provnings- och Forskningsinstitut samt en Högskola med biblioteksutbildning. I Borås kommun finns idag ca. 8 800 företag som sysselsätter ungefär 45 000 personer. Av företagen har drygt 200 fler än 25 anställda. De tre största näringsgrenarna i kommunen under år 2004 är handel och kommunikation som sysselsätter ca. 23 % medan vård och omsorg sysselsätter ca. 18 % och tillverkning och utvinning ca 15 % av arbetskraften (SCB).

*Solna* ligger inom Storstockholmsregionen och gränsar i norr till Sundbyberg och Danderyds kommuner och i söder till Stockholms kommun. Solna utgör med en yta på 19 km<sup>2</sup> en av landets till ytan sett minsta kommuner. Bara två kommuner är mindre. Kommunen genomkorsas av E3, E4, E18 samt E20. Inte mindre än en halv miljon fordon passerar genom kommunen varje dag, vilket leder till att trafiken utgör det största miljöproblemet för ”Sveriges mest överkörda kommun”. Det geografiska läget har tillsammans med de goda kommunikationsmöjligheterna bidragit till att göra Solna till en attraktiv kommun. Det finns snabba kommunikationer till såväl Arlanda som Bromma flygplatser och med tunnelbana eller pendeltåg tar det mindre än tio minuter från Stockholm central till Solna.

Med sammanlagt 59 000 arbetsplatser fördelade på bland annat 8 000 företag utgör Solna den mest företagstäta kommunen i landet. Näringslivet är starkt dominerat av tjänstesektorn med offentlig förvaltning och utbildning. I kommunen finns såväl Polishögskolan, Karolinska Institutet och Karolinska Universitetssjukhuset. Att Karolinska Institutet finns i Solna har bidragit till nyetableringar också av bioteknikföretag. I Solna finns en rad internationella företag representerade och i kommunen finns huvudkontor för en rad livsmedelskoncerner. De tre största näringsgrenarna i kommunen är, under år 2004, handel och kommunikation som sysselsätter ca. 28 % av arbetskraften medan finansiell verksamhet och företagstjänster sysselsätter ca. 25 % och slutligen vård och omsorg ca. 18 % (SCB).

*Ulricehamns* kommun ligger precis som Borås i Västra Götalands län. Kommunen gränsar i öst till Jönköping, i norr till Falköping och Herrljunga, i söder till Tranemo samt i väst till just Borås. Ulricehamn genomkorsas av riksvägarna 40 och 46, kollektivtrafiken är dåligt utbyggd. Av den totala befolkningen bor 9 000, eller 40 % i centralorten och 5 500 i någon av kommunens övriga tätorter, medan resterande dryga 7 800 personer bor i omkringliggande byar eller på landsbygden. Textilindustrin har sedan länge stor betydelse för Ulricehamns kommun. De tre största näringsgrenarna i kommunen är, under år 2004, tillverkning och utvinning som sysselsätter ca. 28 % av arbetskraften medan handel och kommunikation sysselsätter ca. 17 % och slutligen vård och omsorg ca. 16 % (SCB).

*Vingåkers* kommun ligger i Södermanlands län och har en yta på 372 km<sup>2</sup>. Vingåker ligger vid Hjälmarens södra strand och gränsar till Eskilstuna, Katrineholm, Finspång och Örebro. Av kommunens drygt 9 000 invånare bor 2/3 i centralorten. Vingåker genomkorsas av järnvägen mellan Stockholm och Göteborg samt riksväg 52. Vingåker tillhör precis som Borås och Ulricehamn de

kommuner som har lång tradition inom textilindustrin. De tre största näringsgrenarna i kommunen är, under år 2004, vård och omsorg som sysselsätter ca. 23 % av arbetskraften medan tillverkning och utvinning sysselsätter ca. 20 % och slutligen handel och kommunikation ca. 12 % (SCB).

Örnsköldsvik är den nordligaste av de fem programkommunerna. Kommunen ligger i Ångermanland vid Bottenhavet och Höga kusten. I norr gränsar Örnsköldsvik mot kommunerna Bjurholm, Nordmaling och Åsele och i söder mot Sollefteå och Kramfors. Centralorten har hamn och 25 km norr om centralorten finns en inrikesflygplats, som är under utbyggnad. Kommunen genomkorsas av E4 och järnvägen mellan Mellansel och centralorten. En utbyggnad av Botniabanan planeras mellan Kramfors och Umeå och beräknas vara färdig för trafik 2008. Botniabanan går genom Örnsköldsviks centrum varför ett resecentrum kommer att byggas. Till de positiva effekter Botniabanan förväntas ha är att göra kommunen mer attraktiv genom att förkorta restider och pendlingsavstånd till bland annat universitetsstaden Umeå.

Örnsköldsviks kommun har starka industritraditioner inom såväl skogs- som verkstadsindustrin. Av den totala produktionen inom tillverkningsindustrin exporteras 75 %, detta gör att av Sveriges totala export kommer 3,5 % från Örnsköldsviks kommun. De tre största näringsgrenarna i kommunen under år 2004 är tillverkning och utvinning som sysselsätter ca. 27 % av arbetskraften medan vård och omsorg sysselsätter ca. 17 % och slutligen handel och kommunikation ca. 16 % (SCB).

De fem programkommunerna, Borås, Solna, Ulricehamn, Vingåker och Örnsköldsvik förväntas, var och en för sig, bidra till en förändring av den lokala energianvändningen. Dock kan konstateras att kommunerna har olika egenskaper, med avseende på antal invånare, näringslivsstruktur, geografiskt läge, transportsystemens utformning etc., faktorer som alla är relevanta ur energi- och miljösynpunkt. De gränsregler som tillämpats vid aktionsarenans formering har inneburit aktörer som dels ligger nära varandra geografiskt, som Borås och Ulricehamn, men också det relativt avlägset belägna Örnsköldsvik finns med. Hur ser de fem kommunernas befolkningsutveckling ut? Och hur tätbefolkade är de?

**Tabell 6. 1 Programkommunernas folkmängd, areal och befolkningstäthet**

|              | 1970    | 1980   | 1990   | 2000   | 2005   | Yta i km <sup>2</sup> | pers/km <sup>2</sup> |
|--------------|---------|--------|--------|--------|--------|-----------------------|----------------------|
| Borås        | 102 329 | 95 389 | 94 156 | 96 883 | 99 325 | 915                   | 108                  |
| Solna        | 55 578  | 50 441 | 51 841 | 56 605 | 61 575 | 19                    | 3240                 |
| Ulricehamn   | 21 285  | 21 970 | 22 738 | 22 284 | 22 381 | 1 222                 | 18                   |
| Vingåker     | 9 671   | 9 750  | 9 937  | 9 186  | 9 269  | 372                   | 24                   |
| Örnsköldsvik | 60 521  | 60 552 | 69 379 | 55 702 | 54 943 | 6 421                 | 9                    |

Källa: SCB

Det fem programkommunerna uppvisar avsevärda skillnader i befolkning och befolkningstäthet. Ytterligheterna vad avser folkmängden utgörs av Borås och

Vingåker. De kommuner som befolkningsmässigt är mest lika, dvs. Solna och Örnköldsvik är däremot vad avser befolkningstäthet mest olika varandra. Den mest tätbefolkade kommunen utgörs av Solna med 3240 personer per km<sup>2</sup> och Örnköldsvik den mest glesbefolkade med 9 personer per km<sup>2</sup>. Tabellen visar att denna redan markanta skillnad mellan Solna och Örnköldsvik tilltar under den belysta perioden. Till följd av kommunernas olika befolkningsutveckling växer Solna medan Örnköldsvik drabbats av en befolkningsminskning.

#### *Erhållna medel från Lip och Klimp*

I ett tidigare avsnitt presenterades det Lokala investeringsprogrammet och dess efterföljare Klimatinvesteringsprogrammet, Klimp. I tabellen nedan beskrivs de fem programkommunernas framgångar med att få dessa statliga bidragsformer. Hur framgångsrika har programkommunerna varit när det gäller att erhålla dessa medel? I tabellen anges beviljad bidragskrona per invånare samt år och summan för beviljat bidrag.

**Tabell 6. 2 Beviljade LIP och Klimpmedel till programkommunerna**

|             | <b>Bidragskrona/<br/>inv 2006</b> | <b>LIP<br/>År</b> | <b>Beviljat<br/>bidrag</b> | <b>Klimp<br/>År</b> | <b>Beviljat<br/>bidrag</b> |
|-------------|-----------------------------------|-------------------|----------------------------|---------------------|----------------------------|
| Borås       | 899                               | 1999              | 13 319 600                 | 2006                | 75 983 000                 |
| Solna       | 787                               | 1999              | 48 476 655                 |                     |                            |
| Ulricehamn  | 446                               | 2000              | 22 792 644                 | 2006                | 4 544 060                  |
| Vingåker    | 833                               |                   |                            | 2002                | 7 729 000                  |
| Örnköldsvik | 221                               |                   |                            | 2004                | 11 715 560                 |
|             |                                   |                   |                            | 2006                | 429 000                    |

Källa: Naturvårdsverket

De fem programkommunerna har alla beviljats medel från de två nationella programmen. Till "vinnarna" hör, om man så vill, hör Borås och Vingåker som per invånare tilldelats det mest omfattande bidragen. Att kommunerna sökt och erhållit bidrag från LIP och Klimp kan tas som ett tecken på ett lokalt engagemang i miljöfrågor. Uthållig kommun syftar till att "med energin som språngbräda" bidra till en uthållig utveckling. Men hur ser de medverkande kommunernas miljö- och energiarbete ut i de lokala styrdokument som eventuellt upprättats, har de upprättat policydokument för det lokala arbetet? Har kommunerna när programmet inleds eller upprättas under programtiden en aktuell energiplan, Agenda21-plan och eller klimatstrategi? Dessutom besvaras frågan om kommunerna ingår nätverket av svenska EKO-kommuner. Det material som ligger till grund för nedanstående sammanställning är lokalt upprättade dokument. Syftet här är inte att analysera alla de kommunala dokument som kan omfatta beskrivningar av miljöpolicy och hållbarhetsvisioner. Här är syftet mer modest och undersöker, utan försök att rangordna dokumenten inbördes, kort om det finns upprättade dokument om Agenda21-arbetet, en energiplan, en klimatstrategi och så slutligen om kommunerna ingår i nätverket av svenska Eko-kommuner.

**Tabell 6. 3 Kommunalt miljöarbete; år för antagande av policydokument**

|              | LA21-plan | Energiplan | Klimatstrategi | Eko-kommun/-år |
|--------------|-----------|------------|----------------|----------------|
| Borås        | 2000      | 2003       | 2004           |                |
| Solna        | ja        | 2005       | ja             |                |
| Ulricehamn   | 1997      | 2003       | 2005           |                |
| Vingåker     | 1999      | ja         | 2004           | 2002           |
| Örnsköldsvik | 1999      | 1997       | 2005           | 2005           |

Källa: Kommunala policydokument samt Sveriges Eko-kommuner ([www.sveko.se](http://www.sveko.se))

Analysen av de kommunala dokumenten visar att Solnas Agenda21-arbete bedrivs inom ramen för programmet Vision 2020 som antogs 1996. På samma sätt finns i kommunens andra strategidokument, t.ex. i energiplanen, en uttalad klimatpolicy. Av detta skäl kan kommunen sägas ha ett aktuellt dokument som inriktas mot klimatfrågan. På samma sätt förhåller det sig i Vingåker där LA21-planen ingår i styrdokumentet Miljö99. Om förekomsten av kommunala strategidokument kan ses som en indikator på ett aktivt miljöarbete så torde de fem kommunerna utan tvekan kunna antas ha detta. Det lokala uppföljningsarbetet är däremot inte lika framträdande men alla kommunerna använder sig av någon form av uppföljning, som belyser miljöaspekter, t.ex. gröna bokslut. Två av kommunerna Vingåker och Örnsköldsvik ingår också i nätverket Eko-kommuner.

#### *Kommunala energibolag*

Tidigare angavs att en av de faktorer som påverkar kommunernas möjlighet att driva en aktiv energi- och miljöpolitik påverkas av huruvida de äger energibolag eller inte. Av detta skäl presenteras de fem programkommunernas situation på denna punkt. Är de fem kommunerna ägare av energibolag?

I Borås kommun finns ett av kommunen helägt energibolag Borås Energi AB. Under 2006 har Borås Energi AB övertagit den verksamhet som tidigare sköttes av stadens Renhållningsverk. Det nya bolaget tar namnet Borås Energi och Miljö AB. Syftet med verksamheten i det nya bolaget är:

*... att enligt god teknisk praxis och med optimalt resursutnyttjande främja en god och långsiktig hållbar avfallshantering och energiförsörjning. Bolaget har till föremål för sin verksamhet att inköpa, producera och sälja energi, återvinningsmaterial och avfallstjänster samt att svara för Borås Stads avfallshantering (Borås Energi och Miljö AB 2006).*

Detta bolag har alltså kommit till under programtiden – något samband mellan detta utfall och programmet är inte möjligt att fastställa. Konstateras kan dock att Borås stad är ägare av ett Energibolag.

Solna har inom energiområdet ett utvecklat samarbete med grannkommunen Sundbyberg. Tillsammans äger kommunerna Norrenergi AB som producerar, köper, distribuerar och säljer fjärrvärme och fjärrkyla. Norrenergi AB är ett

dotterbolag till Norrenergi och Miljö AB (NEMAB) som äger och förvaltar verksamheter som har inriktning mot energiförsörjning och miljövård. Norrenergi och Miljö AB ägs till 67 % av Solna kommun medan de resterande 33 % alltså ägs av grannkommunen Sundbyberg (Norrenergi 2006).

Ulricehamns Energi AB ägs helt av kommunen. Bolagets huvudsakliga verksamhet är att producera och distribuera fjärrvärme, el och bredband. Energibolaget svarar också för vatten- och avloppsverksamhet i kommunen.

Vingåker, den befolkningsmässigt minsta av de fem programkommunerna, äger inget energibolag som levererar el eller fjärrvärme. Under programmet Uthållig kommuns genomförande har i Vingåker den ovanliga situationen uppstått att det bolag som tidigare levererat fjärrvärme i kommunen försatts i konkurs. Här finns inte utrymme att beskriva de förvecklingar och problem detta inneburit. Processen och problemen finns dock utförligt analyserad i rapporten Energianalys Vingåker (ER 2006:07). Givet att kommunen är liten utgör kommunens egen verksamhet en viktig kund för den som kommer att leverera fjärrvärme. I ett pressmeddelande daterat den 17 november 2005 uppges att Vingåkers kommun, Vingåkershem AB, Vingåkers Kommunfastigheter samt privata fastighetsägare på orten, tack vare gemensamma ansträngningar nu lyckats komma fram till ett principavtal med den nya ägaren av fjärrvärmebolaget (Vingåkers kommuns hemsida).

Örnsköldsviks kommun äger ett energibolag. Öviks Energi AB producerar, säljer och distribuerar fjärrvärme, fjärrkyla och närvärme. De bedriver också bredbandsverksamhet. Öviks Energi AB har två dotterbolag, Övik Energi Nät AB och Hörnett Energi AB. Det förra distribuerar el och underhåller elnätet och vägbelysningen i kommunen. Hörnett Energi AB bedriver leveranser och försäljning av ånga och el (Övik Energi 2006).

De fem programkommunerna har nu beskrivits och jämförts på en rad punkter. Hur kan dessa egenskaper problematiseras ur ett nätverksstyrningsperspektiv? Geografiskt sett har de mycket olika relationer till varandra. Om geografisk närhet bidrar till att skapa samverkan torde de två grannkommunerna Borås och Ulricehamn ha bättre förutsättningar att åstadkomma detta med varandra än med det geografiskt avskilda Örnsköldsvik i norr.

De fem programkommunerna har alla tidigare varit framgångsrika i att söka statligt stöd för miljöarbete, detta kan tänkas vara en gynnsam egenskap för framtiden för programmet. De har alla också en klimatstrategi och andra lokala styrdokument för miljöarbetet. De gränsregler som tillämpats har inneburit att ett urval mycket varierande kommuner nu kommer att samverka för att nå en uthållig utveckling.

### 6.3 Kommunernas målsättningar med deltagandet i programmet

När programmet Uthållig kommun lanseras står Sverige i en situation där elpriset inom några år kan komma att höjas avsevärt. Den nytta aktörerna inom programmet skulle kunna tänkas vara att föregå framtida svårigheter genom att t.ex. minska konsumtionen av el inom kommunernas egna verksamheter. Redan här skulle kommunernas deltagande i programmet kunna motiveras. I syfte att fastställa de nyttoregler som *de facto* tillämpas i processen analyseras de fem kommunernas ansökan om deltagande i programmet. Hur beskriver kommunerna i sina ansökningar sina målsättningar med sitt deltagande?

Borås ansökan uttrycker en förhoppning om att ett deltagande skall bidra till att kommunen kan förbättra möjligheterna att förverkliga den framtagna energiplanen och att Energimyndigheten och de andra kommunerna kan komma att utgöra viktiga bollplank när projekt skall genomföras. Vidare uttrycks en förhoppning om att programmet skall bidra till att utveckla arbetsformer och skapa plattformar för samverkan mellan kommunen och det privata näringslivet.

*Förhoppningsvis bidrar projektet till att skapa goda kontakter mellan kommuner som arbetar aktivt med energifrågor, men också till ett bredare kontaktnät mellan kommuner näringsliv, forskare och myndigheter. Energimyndigheten kan fungera som pådrivande kraft genom att visa på goda exempel som stimulerar kommunerna i deras arbete (Intresseanmälan Borås).*

Solnas intresseanmälan tar, även den, en utgångspunkt i antagna strategidokument som näringslivsprogrammet, miljöpolicy, miljöprogram och arbetet inom det lokala investeringsprogrammet. I sin vision av vad programmet skall ge anger Solna i sin intresseanmälan att prioriteringar inom programmet bör göras. Sina förväntningar på Energimyndigheten uttrycker Solna på följande sätt.

*Vi skulle önska att Energimyndigheten fungerar som ”motor/samordnare”. Myndigheten ska kunna sprida erfarenheter vidare och vara kunskapsbank. Det vore en fördel om myndigheten höll i kommungrupper som kan träffas för kunskapsutbyte. Det är i så fall viktigt att kommungrupperna omfattar kommuner med ungefär samma struktur och problembild. Även om det vore trevligt att träffa kommuner med andra strukturer också, så ger detta inte alltid samma erfarenhetsutbyte, eftersom förhållandena och förutsättningarna är så olika (Intresseanmälan Solna).*

Ulricehamn anknyter även de sin intresseanmälan till andra strategidokument som den kommunala översiktsplanen. I kommunens intresseanmälan betonas att man i kommunens planering ställer barnen i centrum. Kommunen skall vara en *Växtplats för alla*. Kommunens förväntningar på programmet Uthållig kommun uttrycks på följande sätt.

*Som deltagare i projektet önskar vi få del av kunskap inom forskarvärlden om samverkansprocesser. Vi är även intresserade av erfarenhetsutbyte med andra kommuner som arbetar på andra sätt. Vi hoppas även få hjälp med att utveckla en process för samverkan som passar vår kommun (Intresseanmälan Ulricehamn).*

Vingåker uttrycker ambitionen att i ett eventuellt deltagande anknyta arbetet inom Uthållig kommun till redan pågående samarbete mellan kommunala och privata aktörer. I Vingåkers intresseanmälan betonas att de under programmets första år önskar att arbetet skall konkretiseras och omsättas i praktisk handling som anknyter till redan pågående processer. En förutsättning för detta antas vara att programmet bidrar till att mobilisera resurser för genomförandet av åtgärder.

*En framgångsrik samverkansprocess genomförs under olika faser och för kommunens del genom skapandet av förutsättningar till genomförande. Detta kräver organisatoriska anpassningar och interna liksom externa mötesplatser. Människor inom och utanför organisationen måste medverka och ha utrymme för egna initiativ som bemöts av andra i en ständigt pågående process (Intresseanmälan Vingåker).*

Örnsköldsvik anknyter i sin intresseanmälan, precis som övriga kommuner, till arbete som redan pågår i kommunen, t.ex. Vision 2008 och arbetet inom ett antal grupperingar som samverkar kring energifrågor såväl i kommunen som i regionen. Dessa samverkansprocesser är utgångspunkten för ett eventuellt arbete inom ramen för Uthållig kommun.

*Vi har således de spelplaner som behövs för att kunna driva utvecklingsfrågorna på en samarbetsbasis, internt inom kommunen och externt tillsammans med näringsliv, intresseorganisationer och kommunmedborgare. Inom energiområdet står vi dock inför stora och komplexa frågor, som kan vara kontroversiella om de hanteras utifrån ofullständigt kunskapsunderlag.*

*Inom flera områden behöver vi således relativt snart bygga upp en lokal kunskap och ta fram konkreta handlingsplaner, KLIMP-ansökningar etc. Energimyndighetens omvärldsbevakning och guidning till kunskap vore därvid en värdefull hand att hålla i under resan (Intresseanmälan Örnsköldsvik).*

Den nytta kommunerna uttrycker att ett deltagande i programmet skall föra med sig är omfattande. De betonar alla att de har förväntningar på att Energimyndigheten skall bidra till problemlösningen, dels genom att mobilisera resurser men också genom att vara samordnande i processen. Nätverksstyrning förutsätter ömsesidighet, eller reciprocitet. Alla kommuner uttrycker i sina intresseanmälningar att genomförandet är en process av givande och tagande. Min tolkning är att den tillämning av nyttoregler som kan fastställas är att kommunerna

inser och accepterar ett ansvar för att processen skall kunna genomföras i samarbete mellan kommuner.

Den information som i ansökningarna kommuniceras mellan de enskilda kommunerna och Energimyndigheten visar att de informationsregler som tillämpas manar till öppenhet om önskemål och förväntningar. I detta skede av processen är kommunikationen mellan aktörer begränsad till enskilda kommuner och Energimyndigheten.

## **6.4 Urvalsprocessen – En tillämpning av gränsregler**

Den utlysning av programmet som gjordes resulterade i att det under våren 2002 inkom intresseanmälningarna från sammanlagt 21 kommuner (Statens energimyndighet 2002-09-09). Genom att analysera hur det gick till när Energimyndigheten valde ut vilka kommuner som skulle beredas tillträde till processen så kan de gränsregler som tillämpats ådagaläggas.

Vid utlysningen av programmet hade kommunerna instruerats att i sina intresseanmälningar redogöra för följande; kommunens redan pågående miljö- och energiarbete, de affärsmässiga möjligheter de ser att ett deltagande skulle innebära, vilka visioner de har för en framgångsrik samverkansprocess, vilka förväntningar kommunen har för på programmet och, slutligen, vilket stöd de önskar av Energimyndigheten (Statens energimyndighet 2002-09-09). De fem programkommunerna redovisar i sina intresseanmälningar hur programmet Uthållig kommun på olika sätt skulle knyta an till redan pågående lokala processer. Kommunernas inkomna intresseanmälningar anger också vad de har för förväntningar, dvs. vilken nytta de förväntar sig göra sig genom att delta i programmet (Statens energimyndighet Dnr 450-02-1489)

I urvalsprocessen eftersträvade Energimyndigheten att deltagarkommunerna inte borde vara fler än fem till antalet. Därtill eftersträvades att få en sammansättning av kommuner med olika karaktäristik, såväl till geografiskt läge som till yta, folkmängd och politisk sammansättning. Andra faktorer som beaktats är lokala offentliga och privata aktörers förutsättningar att samverka. I urvalsprocessen har befintliga nätverk och lokala processer som kommunerna beskrivit i intresseanmälningarna analyserats. Också kommunernas idéer om hur det lokala näringslivet skall kunna utvecklas ur ett energiperspektiv har beaktats i urvalsprocessen. Energimyndigheten finner att få av kommunerna, på den sista punkten, har några riktigt bra idéer varför de beskriver sin roll i det avseendet som viktig. De kommuner som väljs att ingå i programmet bedöms inte vara "bäst i klassen" (Stem, Förstudierapport 2002). På så sätt kom de fem kommunerna att ges tillträde till processen. Någon förklaring till gavs inte till de kommuner som sökt med inte kom med (Minnesanteckningar 24).

Utlisningen av programmet gör det möjligt för alla kommuner att ansöka om deltagande. De *gränsregler* som tillämpats vid sammansättningen av styrningsnätverket resulterar i att de fem kommuner som deltar uppvisar en rad olikheter.

Det styrningsnätverk som formas omfattar för det första aktörer som rent geografiskt är spridda över landet. Undantagen är Borås och Ulricehamn som är grannkommuner. Den gränsregel som tillämpas är inte heller för ansökande kommuner känd i förväg. Inte heller får de kommuner som ansökt men inte kommer med i programmet någon förklaring till hur gränsregler tillämpas. Det är således möjligt att söka men inte självklart att man som kommun får vara med. Utifrån ett nätverksstyrningsteoretiskt perspektiv kan man därmed problematisera hur självorganiserande styrningsnätverk *de facto* formas. Vem är det som fungerar som dörrvakt? Och vad avses egentligen med ett uttryck som självorganiserande? Utesluter det närvaron av statliga aktörer som Energimyndigheten, eller kan även en sådan aktör utgöra en första nod i ett självreglerande nätverk?

Urvalskriterierna fanns inte angivna i utlysningen varför det för intresserade kommuner torde råda osäkerhet om de gränsregler som skulle komma att tillämpas. Det är med andra ord enbart i efterhand gränsreglerna kunnat fastställas. Resonemanget i Energimyndighetens förstudie om urvalskriterierna gör det möjligt att i efterhand skönja de gränsregler som tillämpats. De omfångsregler som tillämpats i urvalsprocessen avgränsar programmet funktionellt vilket innebär att programmet avgränsas tidsmässigt till 2003-2007 och antalet deltagande kommuner beslutas vara fem till antalet. Som ett nästa steg i processen upprättas avsiktsförklaringar mellan de enskilda kommunerna och Energimyndigheten.

## 7 Första året av fem, från idé till handlingsplan

*Konstitutionella val görs så fort en grupp individer förändrar de grundläggande regler som definierar vilka som ingår i ett organiserat sammanhang, vilka rättigheter och skyldigheter som följer därav, och hur framtida gemensamma beslut skall fattas inom konstitutionens jurisdiktion (Hertting 2003, s. 29).*

Föregående kapitel ägnades åt att beskriva en del av aktionsarenans delar dess aktörer, dvs. Energimyndigheten och de fem kommunerna. Detta kapitel ägnas åt att beskriva och analysera aktionsarenas andra beståndsdel, dvs. aktörernas handlingar, mer precist under programmets första år, 2003. Syftet med detta kapitel är att undersöka om processens genomförande harmonierar med den idealtypiska nätverksstyrningen.

Som tidigare har beskrivits fokuserar analysen av genomförandefasen på fyra funktioner, eller utmaningar, som aktörerna skall organisera ett arbete kring. Den första funktionen avser prioriteringar, den andra resursmobilisering, den tredje projektgenomförande den fjärde, slutligen, sökandet efter en gemensam måttstock för uppföljning. Hur går aktörerna tillväga när de skall ta sig an dessa utmaningar? Kommer analysen att visa att de regler som tillämpas faller inom idealtypens räckvidd och kommer aktörerna att vara framgångsrika? Givet sitt initiativ till styrningsnätverkets tillkomst intog Energimyndigheten i ett inledande en position som rimligen kan beskrivas som metastyrare. Kommer denna ställning att vidmakthållas under programmets genomförande?

Kapitlet är organiserat på följande sätt. Det inledande avsnittet, 7.1 beskriver programmets konstitutionella nivå, dvs. de avsiktsförklaringar som upprättas mellan kommunerna och Energimyndigheten. Vad är det aktörerna åtar sig att göra? I avsnitt 7.2 beskrivs hur genomförandeprocessen på kollektiv nivå organiseras under det inledande året. Vad gör aktörerna och på vilket sätt samverkar de inom styrningsnätverket? I avsnitt 7.3 får vi ta del av programkommunernas utarbetade handlingsplaner. Hur avser aktörerna att organisera arbetet på operationell, eller kommunal nivå? I det avslutande avsnittet, 7.4 analyseras organiseringen under programmets första år, 2003.

### 7.1 Avsiktsförklaringen – En nätverkskonstitution kommer till?

Konstitutionella val bidrar till att forma institutionella ramverk som tillhör de villkor under vilka aktörer interagerar. I detta avsnitt analyseras utifrån ett nätverksstyrningsteoretiskt perspektiv de avsiktsförklaringar som upprättas mellan

Energimyndigheten och de fem kommunerna. Vad kan de säga oss om hur genomförandet är tänkt att organiseras?

De avsiktsförklaringar som upprättas fastställer aktörernas åtaganden och beskriver hur de skall gå tillväga om någon av parterna vill avbryta samarbetet. Kommunerna förbinder sig att under programmets första år upprätta konkreta mål och handlingsplaner. De skall också dokumentera programmets aktiviteter och processer och göra en årlig uppföljning. Denna uppföljning skall enligt avsiktsförklaringarna omfatta sociala, ekonomiska och ekologiska aspekter. Kommunerna skall också verka för att programmets målsättningar skall bli välkända och förankrade i kommunen. Kommunerna åtar sig också att till andra kommuner dela med sig av sina erfarenheter (Statens energimyndighet Dnr 450-02-01489). Konstitutionen anger därmed vissa *informationsregler*. Givet den betydelse öppenhet processen bör uppvisa för att kunna problematiseras utifrån ett demokratiperspektiv så är dokumentation och uppföljning centrala indikatorer.

Avsiktsförklaringen omfattar också den lokala processens organisering. Kommunen åtar sig att inom den egna organisationen utse en programledare som ges möjlighet att avsätta en väsentlig del av sin arbetstid för att genomföra programmet. Denne person kan också ha rollen som kommunens kontaktperson som skall ha ansvar för samordning och kunskapsöverföring till Energimyndigheten. Förutom att avsätta tid för programledarens arbete åtar sig kommunerna att efter lokala behov upprätta organisationer för programmets genomförande. Det lokala arbetet skall ledas av en styrgrupp: "... som avspeglar programmets politiska tyngd och breda perspektiv" (Statens energimyndighet Dnr 450-02-01489). Kommunerna åtar sig därmed i avsiktsförklaringen att avsätta personella resurser och upprätta en fungerande organisation för programmets genomförande. Att kommunerna här accepterar att ett deltagande innebär att de tillför resurser till genomförandet tolkas här som att de godtar en nyttoresregel om hur kostnader skall fördelas mellan aktörerna. Energimyndighetens åtaganden inom programmet är enligt avsiktsförklaringarna omfattande. Inom ramen för programmet åtar sig myndigheten att:

- Driva programmet på en övergripande nivå,
- Efter överenskommelse medverka till lokala utbildningsinsatser,
- Bidra till kunskapsspridning (av nationella och internationella erfarenheter) till och mellan deltagande nationer samt till landets övriga kommuner,
- Årligen leverera en samlad bild av programmets status till programkommunerna, Energimyndighetens verksledning och externa parter,
- Bidra till att ta fram statistiskt underlagsmaterial på kommunal nivå,
- Bidra till att ta fram metodstöd för konsekvensanalyser (ur social, ekonomisk och ekologisk synvinkel) på planerade insatser, och för att ur miljöekonomiskt synvinkel utvärdera miljöinsatser,
- Till företag och andra aktörer ge förslag på små- och storskaliga åtgärder, goda exempel och vinster som kan göras vid effektivisering av energiarbetet,

- Ta fram gemensamt informationsmaterial om programmet, som deltagande kommuner kan nyttja i informationsspridningen,
- Förmedla kontakter och biträda med rådgivning kring medel för forskning och utvecklingsverksamhet inom ramen för programmet,
- Vara lyhörd för deltagande kommuners behov och synpunkter (Statens energimyndighet Dnr 450-02-01489).

Avsiktsförklaringen omfattar på så sätt också de procedurregler som skall tillämpas på såväl kollektiv som operationell nivå. På kollektiv nivå anger procedurregeln att Energimyndigheten skall vara drivande, men också lyhörd för synpunkter från kommunerna.

Denna formella avsiktsförklaring, eller programmets konstitution mellan Energi-myndigheten och de fem kommunerna undertecknas i samband med att myndig-hetens generaldirektör och programgruppen för Uthållig kommun besöker kommunerna. Det är i syfte att understryka betydelsen av politisk förankring och för att ge programmet högsta tänkbara legitimitet detta förfaringssätt väljs (Intervju 34). Givet den betydelse teoribildningen tillmäter möjligheten för politiker att utöva metastyrning genom att delta i styrningsnätverk torde detta förfaringssätt bidra till att processen får en lokalpolitisk förankring. Därmed väcks dock frågan om hur arbetet på konstitutionell nivå framgent kommer att organi-seras och om denna förankring kommer att upprätthållas. Kommer någon aktör, eller kommun, att känna sig tvingad att ta gränsreglerna i bruk och lämna programmet innan utgången av 2007?

De faktorer som regleras i denna avsiktsförklaring är t.ex. hur aktörer kommer in i och lämnar processen, dvs. hur aktionsarenan etableras. De *gränsregler* som tillämpas i urvalsprocessen är däremot höljda i dunkel. De urvalskriterier som tillämpats är inte på förhand angivna och kommuner som inte ges möjlighet att delta i programmet får ingen motivering till detta. Teoribildningen fordrar inte att alla aktörer har samma möjlighet att påverka hur gränsregler tillämpas, den fordrar heller inte att gränsreglerna tillämpas så att alla som vill får delta. Därmed är inte sagt att gränsreglernas oklarhet inte är problematisk för kommuner som söker att vara med.

Ovan har beskrivits en rad åtaganden aktörerna binder sig att uppfylla inom programmet. De *omfångsregler* som tillämpas innebär dels att styrningsnätverket avgränsas till att omfatta fem kommuner. Dessutom avgränsas programmet *tids-mässigt*, vilket innebär att konstitutionen skall gälla under tidsperioden januari 2003 till och med december 2007 och enligt följande plan.

2003:

*Kunskapsbygge. Seminarier med omvärldsanalyser, behovs-inventering, metodstöd, erfarenhetsutbyte mellan deltagande kommu-ner, upprättande av lokala handlingsplaner. Myndigheten upprättar en arena för kunskapsspridning till landets kommuner.*

2004-2005:

Arbetsfas. Handlingsplanen realiseras. Energimyndigheten besöker deltagande kommuner och gör löpande uppföljningar. Fortsatt stöd och samverkan mellan deltagande kommuner utformas efter behov

2006-2007:

Fortsatt arbetsfas + utvärdering och kunskapsspridning. De goda lokala processerna drivs vidare. Energimyndigheten gör enstaka besök, fortsätter göra uppföljningar och slutligen utvärdering tillsammans med deltagande kommuner (Statens energimyndighet Dnr 450-02-01489).

Den avsiktsförklaring som upprättas omfattar såväl kommunernas som Energi- myndighetens åtaganden och beskriver hur arbetet planeras att förändras med avseende på innehåll och genomförande. Den första fasen skall ägnas åt problem- formulering och identifiering av åtgärder. Den andra beskrivs som en fas där identifierade åtgärder skall omsättas i kommunerna. I den tredje fasen förväntas processen på den kollektiva nivån vara av mindre omfattning.

Aktörerna har nu genom avsiktsförklaringarna upprättat en handlingsarena där de förbundit sig att genomföra programmet. De regler avtalet omfattar är; omfångs- regler, nyttoregler, informationsregler och procedurregler. Dessa skall koordinera aktörerna på den kollektiva nivån och har genom avsiktsförklaringen formali- serats. Annorlunda uttryckt har en rad formella regler formulerats och genom undertecknandet av avsiktsförklaringarna accepterats av aktörerna. De skall under åren 2003 till och med utgången av 2007 omsätta sina visioner i praktisk handling på en kollektiv nivå men också på en operationell nivå i de fem kommunerna.

Frågan är nu om denna avsiktsförklaring kan förstås som en – utifrån ett nätverks- styrningsteoretiskt perspektiv - idealtypisk konstitutionell lösning? Vilka är de krav en konstitution måste uppvisa för att omfattas av beskrivningen? Kapitlets inledande citat (Hertting 2003) visar att avsiktsförklaringen kan tolkas som en institutionell lösning. Aktörerna har organiserat sig i en process där det är tydligt vilka som ingår i sammanhanget. Konstitutionen anger också aktörernas åtaganden gentemot varandra. Det som ännu inte kunnat utläsas är *hur* gemen- samma beslut skall fattas inom ramen för samarbetet. Hur kan detta beskrivas utifrån ett rationalistiskt institutionsanalytiskt perspektiv? Här antas att nätverks- styrning är en regelstyrd och regelskapande verksamhet – så att konstitutionen inte anger *hur* beslut skall fattas utgör snarare ett problem för aktörerna än för teoribildningen. En annan fråga är dock i vilken utsträckning konstitutionen kommer att ha en koordinerande funktion. Kommer aktörerna med andra ord att leva upp till sina åtaganden? Fordrar teoribildningen att aktörerna hör sammar konstitutionella lösningar och fullgör sina åtaganden? Också inom teoribildningen om nätverksstyrning har det s.k. ”free rider-problemet” diskuterats. En del aktörer kan av olika skäl försöka undvika att fullgöra sina åtaganden. Därmed är det med nätverkens konstitutionella lösningar som med andra lagar och regler – de upphör

inte att vara regler även om aktörer inte låter sig koordineras av dem i sin dagliga gärning.

## **7.2 Den kollektiva nivån - Organisering av en nätverksprocess?**

Nätverksstyrning förstås i denna avhandling som en strategi för att åstadkomma eller förbättra koordineringen mellan aktörer. Det som skall koordineras är funktionerna prioritering mellan tänkbara projekt, resursmobilisering, genomförande av projekt samt att identifiera en gemensam måttstock för att utvärdera arbetet. Enligt teoribildningen om nätverksstyrning så sker denna samverkan mellan ömsesidigt beroende aktörer under en situation där aktörerna kan lämna samarbetet om de inte är tillfreds med processen och dess resultat. Givet att nätverksstyrningen i detta fall initieras för att samverka kring en så komplex problemställning som hållbar utveckling fordras att prioriteringar görs. Vilka projekt och åtgärder skall genomföra?

Kommunerna har genom avsiktsförklaringen förbundit sig att upprätta handlingsplaner som i stora stycken tycks omfatta dessa funktioner och Energimyndigheten har förbundit sig att ge kommunerna stöd och att vara drivande i detta arbete. När nu konstitutionen för programmet är beskriven fortsätter analysen med hur genomförandet organiseras på den kollektiva nivån under programmets inledande år, 2003. Här behandlas också en del av processens resultat. Till detta hör hur de handlingsplaner som kommunerna åtagit sig att upprätta kom att se ut. Hur går den processen till och vilket blir resultatet?

### *2003 - Programmets kollektiva nivå ges form*

I syfte att ådagalägga de regler som *de facto* tillämpas beskrivs och analyseras hur arbetet på den kollektiva processen genomförs under programmet. Detta avsnitt behandlar därför hur den kollektiva nivån struktureras under 2003. Avsnittet består av en inledande summering av processens genomförande. Därefter analyseras denna process för att fastställa vilka regler som tillämpas under arbetet med prioriteringar, resursmobilisering, projektgenomförande och skapandet av en mall för utvärdering. Avsnittet avslutas med en redogörelse av de resultat processen lett fram till.

### *Februari - arbetsmöte i Mariefred*

Ett inledande arbetsmöte hålls i februari 2003. Här deltar Energimyndighetens och kommunernas respektive programgrupper och programledare. Genom tidigare samarbeten har Energimyndighetens programgrupp kännedom om den energiforskning som bedrivs på Linköpings universitet. En forskargrupp därifrån har därför tidigt i programmet kontaktats och ombetts inkomma med förslag på forskningsinsatser som skulle kunna vara av intresse för kommunerna. Vid det inledande mötet mellan kommunerna och Energimyndigheten ombads kommunerna att formulera de problembeskrivningar som skulle kunna ligga till grund för konkreta förslag från forskargruppen från Linköping (Statens energimyndighet Minnesanteckningar 1). Denna forskargrupp har med andra ord redan i februari

2003 kommit att ingå i programmet som ansvariga för ett av de gemensamma projekt som skall genomföras i samtliga kommuner (Intervju 36). På så sätt har programmet genom prioriteringar på den kollektiva nivån getts ett konkret innehåll i form av en forskningsinsats som skall genomföras på operationell dvs. kommunal nivå.

#### *Maj - referensgruppsmöte i Stockholm*

I mitten av maj hålls det första mötet med den externa referensgrupp som knyts till programmet. Utifrån den inbjudan Energimyndigheten skickat till referensgruppens medlemmar har mötet haft följande innehåll och deltagare. På mötet deltar 15 medlemmar ur denna referensgrupp samt Energimyndighetens programgrupp. Mötet inleds kl. 10.00 på morgonen och avslutas efter lunch, kl. 13.00. Efter att alla mötesdeltagare presenterat sig beskriver programledaren Uthållig kommuns övergripande syfte och mål. De deltagande kommunerna och forskargruppen från Linköping presenteras också. Därpå lyfts frågor om hur referensgruppen skall kunna bidra i processen samt hur arbetet inom programmet skall föras framåt (Statens energimyndighet, Inbjudan; Statens energimyndighet Minnesanteckningar 2).

#### *Maj - arbetsmöte på Lidingö*

I detta avsnitt beskrivs genomförandet av ett arbetsmöte som hålls i mitten av det första året. Detta är det första av en rad tillfällen där direkta observationer görs. Mitt deltagande vid detta möte motiveras av att jag presenterar en idé om ett framtida forskningsprojekt. Framställningen bygger på egna anteckningar samt på minnesanteckningar sammanställda av Energimyndigheten och som i efterhand distribuerats till alla deltagare.

Arbetsmötet pågår i två dagar, från lunchtid första dagen och fram till 15.00 tiden andra dagen. Från Energimyndigheten deltar vid detta möte dels Uthållig kommuns programgrupp, samt ytterligare fyra personer. Från de fem kommunerna deltar tjänstemän, från två av kommunerna deltar också politiker. Från den externa referensgrupp som vid tidpunkten är i process att bildas deltar två medlemmar. På mötet deltar också forskargruppen från Linköpings universitet.

Mötet inleds med att den föreslagna dagordningen diskuteras och godtas. Processen genomförs genom att de olika aktörerna presenterar sina idéer och önskemål för varandra. De fem kommunerna representeras av de tjänstemän som kommit att ingå i de lokala genomförandestrukturerna. Här refereras till de åtaganden aktörerna bundit sig till rörande arbetet med uppföljning av processerna på operationell nivå, dvs. i de fem kommunerna. Arbetet som skall genomföras beskrivs i termer av syftesformulering, identifiering av mätbara kort- och långsiktiga målsättningar, aktiviteter för att nå dessa, uppföljning mot målen, rapportering samt justering av aktiviteterna. Målsättningar för programmets första år är att två utbildningsprogram skall vara klara, en ännu bredare extern referensgrupp skall ha sammankallats och forskningen skall ha kommit igång. Också ett arbete med uppföljning med hjälp av indikatorer skall innan utgången av 2003 ha

inletts. Andra aktörer som är villiga att finansiera projekt skall vara kopplade till programmet.

Under detta möte diskuteras också Energimyndighetens idé om att upprätta en *kunskapsarena* i syfte att skapa en kunskapsbank som skall vara tillgänglig för alla. Kunskapsarenan föreslås innehålla såväl framgångsrika och lyckade exempel som misslyckade. Målet är att denna kunskapsarena innan årets slut skall vara i funktion. Därefter presenterar de fem kommunerna hur de, sedan avsiktsförklaringarna undertecknats arbetar med att förankra processen lokalt. De berättar också att de arbetar med att ta fram lokala handlingsprogram. Kommunerna har vid denna tidpunkt kommit olika långt i processen med att färdigställa dessa handlingsplaner

Forskarna från Linköpings universitet, som under våren 2003 fått i uppdrag att utföra tekniska och samhällsvetenskapliga analyser för energisystemen i programkommunerna presenterar sitt forskningsprojekt som genomförs först i Solna, Ulricehamn och i Örnköldsvik. Projektet, som kommer att presenteras i ett senare avsnitt, är så omfattande att de två övriga kommunerna, Borås och Vingåker får invänta att projektet skall starta också i deras kommuner.

Ett erbjudande kommunerna får under arbetsmötet i maj 2003 är att genomföra fastighetsskötartutbildningar liknande de som genomförts inom ramen för Ekoenergi kommunprogrammet. Kommunernas närvarande programledare säger sig vara intresserade av detta. Här ges med andra ord programmet ytterligare innehåll som skall omsättas på operationell nivå. Här är det med andra ord Energimyndigheten som mobiliserar resurser till processen i form av kompetens som skall tillföras lokala aktörer.

Under den andra dagen presenterar en representant för Energimyndigheten möjligheten att söka EU-medel för genomförande av delprojekt inom programmet. Att gemensamt söka medel presenteras som ett sätt att få arbetet inom programmet mer fokuserat. Här diskuteras med andra ord möjligheten att gemensamt mobilisera resurser från annat håll än från Energimyndigheten.

Mötet avslutas med att alla deltagare ombeds att kortfattat summera sina intryck av de två dagarna samt komma med förslag på ändringar av genomförandet av kommande möten. Kommunernas reflektioner kring mötets genomförande visar att de hyser en viss oro inför målen. De upplevs opreciserade och att arbetet framöver behöver snävas in i mer konkreta frågeställningar. De har vidare upplevt mötet som givande och ser positivt på det faktum att forskarna är med från början av programmet. Inför framtiden föreslår kommunerna att tid bör avsättas på kommande arbetsmöten för gruppdiskussion, så att kommunerna får en stund att enskilt prata med sin kontaktperson på Energimyndigheten. Här framförs också från medverkande kommunala tjänstemän synpunkten att fler politiker bör delta i denna gemensamma process. På mötet föreslår de också att det skall upprättas en gruppmaillista så att den information som går ut är samstämmig.

Energimyndighetens programgrupp summerar sina intryck och idéer om förändringar av framtida genomförande av arbetsmöten på följande sätt. Många intressanta frågor har diskuterats. Programgruppen upplever att det känns rätt att våga starta ett så långt och omfattande program, trots att man saknar facit. De beskriver att de upplevt arbetsmötet som bra och givande. Programgruppen föreslår, med hänvisning till kommunernas kommentarer, att kommande arbetsmöten skall vara mindre kompakta så att kommunerna bereds möjlighet att enskilt prata med respektive kontaktperson från Energimyndigheten. Innan mötet avslutas ombeds alla mötesdeltagare att till programgruppen skicka in material som använts vid de presentationer som gjorts under mötet (Egna minnesanteckningar 1; Statens energimyndighet, minnesanteckningar 3).

#### *Oktober - arbetsmöte i Stockholm*

Den 8-9 oktober hålls en träff där den första dagen ägnas åt ett arbetsmöte och den andra dagen åt kommunernas första träff med referensgruppen. Arbetsmötet hålls denna gång i centrala Stockholm och pågår mellan 09.00 till 17.00. De som deltar vid detta arbetsmöte är representanter för de fem kommunerna. Denna gång deltar inga politiker. Från Energimyndigheten deltar programgruppen. Arbetsmötet inleds med en genomgång av dagordningen. Därefter presenterar Energimyndighetens programgrupp en möjlighet att under våren 2004 genomföra en första omgång av den två dagar långa fastighetsskötarutbildningen som skall vända sig till såväl privata som kommunala fastighetsägare och genomföras i alla programkommuner. Erfarenheter från genomförandet av projektet Eko-energi kommuner visar att de som deltagit i dessa utbildningar funnit dem väldigt givande, därför används samma konsult, Ångpanneföreningen (Egna minnesanteckningar 2; Intervju 34).

Nästa punkt på dagordningen är arbetsläget i programkommunerna. Kommunerna har innan mötet ombetts förbereda en 15 lång minuter presentation av pågående arbete där de särskilt skall fokusera på en rad punkter som bygger på de upprättade avsiktsförklaringarna. Punkterna är; konkreta målsättningar, kommunikation samt förankring och uppföljning av arbetet. De fem kommunerna har alla kommit en bit på väg mot en handlingsplan för programmet. Samtliga kommuner beskriver också att de i genomförandet av Uthållig kommun eftersträvar att koppla genomförandet till andra lokala utvecklingsstrategier. Under mötet redovisas hur genomförandet av Linköpingsforskarnas arbete inletts och fortskrider i tre av programkommunerna, Solna, Ulricehamn och Örnsköldsvik (Egna minnesanteckningar 2).

Vid detta möte har ett par timmar av mötestiden lämnats öppen. Här används tiden till möten mellan de enskilda kommunerna och deras kontaktpersoner. De två sista timmarna på eftermiddagen ägnas åt kommunernas årliga rapporteringar. Här menar Energimyndighetens företrädare att kommunerna bör sträva efter att formulera konkreta mål och bestämma vilka områden programmet kan komma att omfatta. Om kommunerna upplever problem med att identifiera konkreta och mätbara mål framhålls att de bör kunna uttrycka en målsättning som visar vilken

färdriktning som är den önskvärda. Vid den årliga rapporteringen skall sedan måluppfyllelse avläsas. Mötet fortsätter med en diskussion om indikatorer som kan användas för att analysera processen. En rad förslag presenteras; antal möten med personer ur olika sektorer, t.ex. företagare eller fastighetsförvaltare, antal kontakter via marknadsföring och reklam samt att nya nätverk kan fångas upp med enkäter. Som förslag på hur programmets effekter skall kunna mätas diskuteras indikatorer på ekonomiska, sociala och miljömässiga indikatorer. Här framhåller Energimyndigheten att det ur deras perspektiv är viktigt att få generella indikatorer som omfattar dessa tre aspekter av hållbar utveckling (Egna minnesanteckningar 2).

När denna punkt är avslutad fortsätter dialogen om de kommunikationsinsatser som skall göras inom programmet. Som en sådan insats inbjuds kommunerna och forskargrupperna som nu är engagerade i programmet att delta vid Energitinget som skall hållas under våren 2004. Energimyndigheten har också ambitionen att innan år 2003 är slut ta fram en särskild grafisk profil för Uthållig kommun och dessutom ha tryckt en broschyr som beskriver programmet. Arbetsmötet avslutas med att kommande dags referensgruppsmöte diskuteras. Inför detta möte ombeds kommunerna att formulera de förväntningar och önskemål de har på denna grupp (Egna minnesanteckningar 2).

#### *Oktober – referensgruppsmöte i Stockholm*

Den 9 oktober hålls programmets andra referensgruppsmöte i centrala Stockholm. Mötet pågår mellan 09.30 och 16.30. Enligt den utskickade dagordningen är syftet med mötet att ge kommunerna tillträde till den kunskapsbank och det nätverk av kontakter referensgruppen utgör och själva besitter. Referensgruppsmötet kan med andra ord beskrivas som ett tillfälle för referensgruppen och kommunerna att få en inblick i varandras förväntningar, behov och resurser. På mötet deltar sammanlagt tolv medlemmar ur referensgruppen. Vid mötet deltar också Solnas miljökommunalsråd, dvs. ordföranden i miljönämnden. Från Solna stad deltar också Vd:n för det stadsekologiska centret Överjärva Gård samt en av förvaltningscheferna. Mötet inleds med en kort presentationsrunda där referensgruppen beskriver sin kompetens och på vilket sätt de tänker att de kan vara en tillgång för aktörerna i Uthållig kommun. Därefter ger kommunerna en kort presentation av sig och det lokala arbetet. De frågor som kommunerna riktar till referensgruppen är om det finns andra projekt som kan anknyta till Uthållig kommun, om referensgruppen kan bistå med att arrangera konferenser, hur man från kommunens sida skall agera för att få med näringslivet i processen, hur man från kommunens sida skall nå ut med information och kunskap, samt hur man kan arbeta lokalt med trafikfrågor (Egna minnesanteckningar 3).

#### *December - arbetsmöte på Sundbyholm*

Under det första året har alla programkommuner på olika sätt beskrivit olika trafik- och transportproblem som tänkbara områden att arbeta med. Av detta skäl anordnas ett seminarium med detta tema under årets sista arbetsmöte som hålls den 2 och 3 december på Sundbyholms slott i Eskilstuna. På arbetsmötet deltar de fem kommunernas programgrupper, Energimyndighetens programgrupp samt ett

antal övriga medarbetare med särskild kompetens inom transportområdet. Dessutom deltar medlemmar ur referensgruppen från Naturvårdsverket, Statens väg- och trafikforskningsinstitut (VTI), Chalmers tekniska högskola och Vägverket. Också en medlem av den forskargrupp från Linköpings universitet som är kopplad till programmet finns med för att presentera det arbete som genomförs i kommunerna. Till arbetsmötet har också en forskargrupp från Luleå tekniska universitet inbjudits för att behandla temat fysisk planering kopplad till energi- och transportområdet. Gruppen består av tre personer, en arkitekt tillika professor i fysisk planering samt två doktorander (Egna minnesanteckningar 4).

Kommunerna har innan mötet ombetts att presentera något transportrelaterat arbete eller någon fråga som är aktuell i kommunen. *Borås* kommun beskriver att de tillsammans med Handelshögskolan i Göteborg bedriver ett projekt som heter Delregionalt logistiksystem. *Solna*, som ibland beskrivs som Sveriges mest överkörda kommun, presenterar en rad projekt som pågår dels i egen regi men också i samarbete med kringliggande kommuner. Ett av dessa är Samverkan för hållbart resande som består av en rad delprojekt. De exempel *Ulricehamn* lyfter fram är en miljö- och trafiksäker resepolicy för kommunen, ett projekt där 64 personer utbildats inom Heavy Eco-Driving och avslutningsvis ett arbete som inneburit att det anlagts cykelbanor på nedlagda järnvägssträckor. För *Vingåkers* del är den mest aktuella trafikfrågan vid denna tidpunkt att få till ett tågstopp i kommunen för tåg mellan Stockholm och Göteborg. Detta skulle ge en restid till Stockholm C på 1 timme. Med förbättrade tågförbindelser mellan Vingåker och Hallsberg hoppas kommunen kunna hålla kvar ungdomar som idag flyttar för att få ett bredare gymnasieutbud. Ett sådant tågstopp på sträckan Göteborg – Stockholm skulle dessutom möjliggöra en förbättrad och mer miljövänlig arbetspendling. Ett projekt som vid tidpunkten är aktuellt i *Örnsköldsvik* är anläggningen av en pilotanläggning för etanolframställning från cellulosafiber. Alla kommuner arbetar således med trafikfrågor av olika slag. Inget av de presenterade projekten anges dock, vid denna tidpunkt ha någon klar koppling till programmet Uthållig kommun.

Efter lunch fortsätter seminariet med en presentation av Vägverkets miljöarbete och deras samverkansprojekt med svenska kommuner. Sedan presenterar Naturvårdsverket och VTI hur de arbetar i olika projekt. Chalmers tekniska högskola berättar om projektet Göteborg 2050 som pågick mellan 2001 och 2004 i samverkan med Göteborgs Universitet, Göteborgs Stad och stadens energibolag. Seminariets sista presentation står Energimyndigheten för. Temat är långsiktiga satsningar inom transportområdet, t.ex. på utvecklingen av nya drivmedel.

Därefter presenterar forskningsledaren för gruppen från Luleå tekniska universitet tidigare genomförda projekt och samarbeten med Energimyndigheten. Därefter diskuteras huruvida det bland programkommunerna finns ett intresse att genomföra ett projekt om fysisk planering (Egna minnesanteckningar 4; Intervju 32 & 37).

Under årets sista arbetsmöte beslutas att kommunerna, tillsammans med Energi-myndigheten och de forskare som är kopplade till programmet, skall presentera programmet vid Energitinget som skall hållas i mars 2004.

Som en punkt på dagordningen summerar Energimyndighetens programgrupp det gångna året. De aspekter som berörs är vad olika aktörer gjort och vad man inte haft framgång med under året. Förutom att tre gemensamma arbetsmöten hållits har programmet presenteras vid Energitinget. De fem kommunerna har i de handlingsplaner de upprättat presenterat lokala genomförandestrukturer (dessa handlingsplaner summeras nedan). I den analys aktörerna gör beskriver Energi-myndighetens programgrupp också följande målsättningar som inte uppnåtts under 2003. Den broschyr om programmet som Energimyndigheten avsett skriva har inte kommit till stånd. Inte heller har man nått ambitionen att nå ut med programmet inom EU, eller lyckats skapa eller upprätta en fungerande Kunskapsarena (Statens energimyndighet Minnesanteckningar 4).

I den avsiktsförklaring som upprättas förbinder sig kommunerna att på ett strukturerat sätt dokumentera och göra uppföljningar av programmet. Organiseringen av denna funktion beskrivs och analyseras i kapitel 9. Här är det tillfyllt att nämna att denna fråga under detta möte i december 2003 utgör ett omfattande inslag i arbetet på den kollektiva nivån.

#### *Generaldirektörens politikermöte*

I slutet av programmets första år, i samband med årets sista arbetsmöte, inbjuds de fem kommunernas politiska ledning samt ledande oppositionspolitiker att delta i ett möte med Energimyndighetens generaldirektör. Detta första av generaldirektörens politikermöte hålls den 3 december 2003, också det på Sundbyholms slott. Vid mötet deltar också myndighetens samt kommunernas arbetsgrupper (Egna minnesanteckningar 4).

I den inbjudan som tillsänds kommunstyrelseordförandena i de fem kommunerna skall mötet omfatta en rad områden. Det första årets aktiviteter summeras och utvärderas. Den mall som skall användas för uppföljning skall behandlas. Mötet skall också utgöra ett tillfälle för kommunerna att beskriva huruvida de upplever det som svårt att avsätta de resurser som fordras för programmets genomförande och om de egna förvaltningarnas arbete påverkats av programmet. Dessutom skall mötet handla om hur det går i kommunerna med arbetet att skapa kontakter med nya aktörer. Vid mötet presenterar generaldirektören avsikten med programmet och den idé på vilken arbetet vilar. Den ursprungliga idén var, som tidigare nämnts, att genomföra en insats som riktas till en utvald kommun som skulle komma att utgöra testanläggning för ett omfattande arbete. Denna idé har alltså utvecklats och kommit att omfatta de fem utvalda kommunerna (Statens energimyndighet, Inbjudan till kommunstyrelsens ordförande; Egna minnesanteckningar 4).

### 7.3 Resultat av första årets organisering

Som en del av analysen av det första årets organisering skall en del av processens konkreta resultat beskrivas, dvs. kommunernas handlingsplaner för programmet. I avsiktsförklaringen har kommunerna förbundit sig att upprätta lokala handlingsplaner för programmet. Arbetet med att göra detta har bedrivits såväl på den kollektiva nivån som på den operationella nivån i kommunerna. De punkter som behandlas är kommunernas övergripande målsättningar, hur de valt att organisera arbetet på operationell nivå, t.ex. vilken funktion kommunens programledare har i den egna kommunen.

#### *Kommunernas handlingsplaner*

*Borås* beskriver sin vision för programmet på följande sätt. Människor skall känna stolthet över att leva och verka i kommunen. I samverkan mellan olika sektorer skall ett långsiktigt hållbart samhälle med god livskvalitet skapas. En del i detta innebär att energianvändningen effektiviseras och utgår från förnybara energikällor. Kommunen skall förhålla sig öppen för nya energitekniska lösningar. Genom att sprida kunskap om goda exempel vill kommunen skapa förutsättningar för alla att aktivt ta ställning i energifrågan, såväl i hushållen som på arbetsplatserna. Genom att delta i programmet Uthållig kommun avser *Borås* att fram till och med 2007 ha uppnått följande målsättningar.

- Ökat intresse för energifrågor.
- Förbättrade beslutsunderlag för privata och offentliga aktörer
- Effektivare elanvändning
- Minskade utsläpp av växthusgaser
- Minskad oljeanvändning
- Utsläppen av växthusgaser ska minska med 4 % från 1990 års nivå.
- Ökad användning av fordon som drivs med alternativa drivmedel (Statens energimyndighet ER 14:2004, s. 17).

I *Borås* har en särskild Styrgrupp det övergripande politiska ansvaret för arbetet med miljö- och energifrågor. Arbetet med Uthållig kommun drivs i en särskild Arbetsgrupp som består av tre personer. Dessa är Agenda21-samordnaren, energirådgivaren samt näringslivssekreteraren. En Intern referensgrupp har till uppgift att informera om aktuella energiprojekt i sina respektive verksamhetsområden. Den Interna referensgruppen har också till uppgift att initiera projekt inom Uthållig kommun och lämna synpunkter på mål och handlingsplaner. Denna uppgift delar de med den Externa referensgruppen som har bildats och som skall fungera som en gemensam mötesplats för energi-, miljö- och näringslivsfrågor (Statens energimyndighet ER 14:2004, s. 11, se bilaga I).

*Solna* har i sin handlingsplan identifierat en rad strategiska områden; forskning och utveckling, företag och fastighetsägare, offentlig verksamhet och ett internationellt engagemang. Att dessa områden framhålls motiveras med hänvisning till att *Solna* har många företag lokaliserade till orten och en omfattande trafik

med väl utbyggd kollektivtrafik. Ett annat motiv är att de flesta medborgare bor i flerfamiljshus samt att fjärrvärmen är väl utbyggd. Ambitionen är att kommunens medverkan i Uthållig kommun skall kombinera en företagsvänlig politik med en strävan efter en god lokal miljö. Detta skall nås genom en samverkan mellan kommunala aktörer, näringsliv, myndigheter och organisationer på orten – men också genom insatser i regionen och på nationell och internationell nivå (Statens energimyndighet 2004:14). Nedanstående citat visar den vision och de målsättningar Solna formulerat för kommunens deltagande i programmet Uthållig kommun.

- Initiera forskningsprojekt
- Arbeta med småföretag
- Etablera företagsringar
- Initiera projekt hos större arbetsplatser
- Stärka samverkansprocesser
- Vidareutveckling av stadsekologiskt centrum Överjärva gård
- Utveckla kommunens hemsida
- Utveckla serviceorganisation (Statens energimyndighet ER 14:2004, s. 11).

I Solna kommuns organisation för arbetet med programmet Uthållig kommun utgörs programmets styrgrupp av kommunstyrelsens beredning. Miljökommunalarådet och kommunstyrelsens ordförande utgör Solnas politiska kontaktpersoner. Eventuella större förändringar i den handlingsplan som har antagits skall förankras i programmets styrgrupp. Förutom styrgruppen har en programgrupp bildats. Programledare är kommunens Agenda21-samordnare och i programgruppen ingår även miljöchefen, miljösamordnare, medarbetare ifrån stadsdirektörens kansli, en internationell samordnare, näringslivschefen, Vd:n för det kommunala energibolaget Norrenergi AB och avslutningsvis Vd:n för det stadsekologiska centret Överjärva Gård AB (Statens energimyndighet ER 14:2004, s. 24).

*Ulricehamn* presenterar förhoppningen att deras medverkan i programmet skall skapa förutsättningar för en uthållig tillväxt för det lokala näringslivet. En uthållig tillväxt skall gynna sysselsättningen på orten och därmed människors vardagsliv. Också miljön förväntas gynnas av en uthållig tillväxt. I visionen anges att genomförandet skall präglas av en öppen dialog mellan medverkande aktörer. De långsiktiga målsättningar som med Ulricehamns deltagande i Uthållig kommun avser uppnå kopplas till den kommunala översiktsplanen lyder:

- Gott klimat för tillväxt och nya arbetstillfällen.
- Effektivare energianvändning och minskad miljöpåverkan.
- Reducera utsläppen av svavel, kväveoxid, koldioxid och kolväten.
- Öka tillgänglighet och möjlighet att resa miljövänligt och energisnålt

- Omställning till ett ekologiskt samhälle (Statens energimyndighet ER 14:2004, s. 12).

Den organiseringsform Ulricehamns kommun valt för att arbeta med programmet Uthållig kommun utgår ifrån redan befintlig kommunal organisation. Tre personer som redan har etablerade nätverk utgör kommunens Arbetsgrupp, dessa är Agenda21-samordnaren, näringslivssekreteraren samt kommunens miljöstrateg. Den uppgift Arbetsgruppen har är att skapa kontakter och mötesplatser för såväl det privata näringslivets aktörer som för kommunen. I Arbetsgruppens uppgifter ingår också att årligen uppdatera handlingsplanen för Uthållig kommun samt att utvärdera projekt som genomförs inom ramen för programmet. Kopplat till arbetet är ett samverkansprojekt mellan fem utvalda kommuner som Vägverket Region Väst driver, miljö- och trafiksäkerhetsfrågor ur ett Agenda21-perspektiv, MöTs (Statens energimyndighet ER 14:2004, s. 28).

*Vingåker* framhåller i sin handlingsplan att kommunens ambition är att alla skall kunna välja de energikällor som på sikt är bäst för samhället och miljön, oavsett om det handlar om uppvärmning, elanvändning eller transporter. För att nå detta fordras samverkan mellan det privata näringslivet, hushållen, myndigheter och andra aktörer. En sådan utveckling fordrar också att kommunens energisystem utvecklas. De mål som presenteras är att skapa ett förbättrat samarbete mellan samhällets alla sektorer, också med aktörer utanför den egna kommunen. En fråga som kommunen presenterar som angelägen är att tågen mellan Göteborg och Stockholm också framgent skall stanna i Vingåker. Sedan 2003 finns återigen möjlighet att åka tåg till Vingåker. De målsättningar Vingåker presenterar täcker ekonomiska, sociala samt ekologiska aspekter.

- Fler arbetstillfällen och öka bredden i näringslivet.
- Bred arbetsmarknad.
- Öppenhet och mångfald.
- Aktiva innevånare och god folkhälsa.
- Uthålligt energisystem.
- Öka tillgängligheten till natur och kulturvärden (Statens energimyndighet ER 14:2004, s. 12).

Den organiseringsform Vingåker valt präglas av kommunens storlek – programledaren är såväl energirådgivare som Agenda21-samordnare och utgör halva styrgruppen. I styrgruppen ingår också en tjänsteman med ansvar för näringslivsfrågor. Till arbetet har en referensgrupp kopplats. Den består av representanter från det privata näringslivet, en från kommunfullmäktige, och en från kommunstyrelsen. Också här ingår kommunens programledare inom programmet tillika Agen21-samordnare och energirådgivare (Statens energimyndighet ER 14:2004, s. 28).

Örnsköldsviks handlingsplan beskriver att utgångspunkten för kommunens arbete är antagandet att ett hållbart samhälle förutsätter ett långsiktigt övervägande av ekonomiska, ekologiska och sociala faktorer. Processen med utarbetandet av handlingsplan för Örnsköldsviks kommun har involverat intressenter från det lokala näringslivet och andra intressenter. Områden som lyfts fram är näringslivs- och transportfrågor, energileveranser, samt information och utbildning om energikonsumtion och energieffektivisering inom företag och fastigheter. I handlingsplanen preciseras följande målsättningar som kommunen avser ha uppnått år 2007.

- Minskat de fossila koldioxidutsläppen
- Minskad elförbrukning och effektivisering.
- Tillväxt genom satsning på produkter och tjänster med bäring på hållbar utveckling.
- Mer el, transporter och värme från bioråvara.
- Ökad kunskap kring energi kopplat till mat, klimat och fastighetsskötsel (Statens energimyndighet ER 14:2004, s. 11).

Programledare i Örnsköldsvik är kommunens näringslivsutvecklare. På kommunal nivå leds arbetet av en styrgrupp där representanter för den offentliga sektorn, det privata näringslivet samt politiska företrädare ingår. Den strategi som kommunen utarbetat utgår ifrån temaområdena; näringsliv, transporter, energileveranser, övrig energiverksamhet samt utbildning. Som ansvariga för att vidta åtgärder inom dessa temaområden har fem arbetsgrupper formats. I de arbetsgrupper som formas ingår företrädare för det privata näringslivet samt kommunala aktörer med ansvar för planerings-, hälso-, och miljöfrågor. Kommunens Närings- och Planeringsutskott (NPU), som hanterar tillväxtfrågor som leds av kommunstyrelsens ordförande, kommer att få kontinuerlig information om hur programmet Uthållig kommun framskrider (Statens energimyndighet ER 14:2004, s. 40).

Kommunerna uttrycker önskemål om och förhoppningar på programmet som är väldigt omfattande. Ett tema som återkommer är att programmet borde bidra till ökad kunskap hos olika aktörer. Programmet skall också bidra till att utveckla kommunernas interna arbete samt det lokala näringslivet. Det finns skillnader och likheter i kommunernas formuleringar kring sina målsättningar. En del har mycket konkreta effektmål om minskningar av el och energianvändning, andra är mer vagt uttryckta. Att aktörerna under årets sista arbetsmöte ägnar en del av tiden till ett resonemang åt uppföljningsarbetet torde kunna hänföras till just den vaghet med vilken del målsättningar uttrycks. Till de likheter handlingsplanerna uppvisar är den uppmärksamhet samverkan mellan aktörer ges. Också informations-spridning och utbildning skall förbättras gentemot medborgare, beslutsfattare och konsumenter.

## 7.4 Analys av första året

I detta avsnitt skall de regler som *de facto* tillämpats på kollektiv nivå under det första året diskuteras. Detta innebär att mycket av det arbete som de fem kommunernas programgrupper gör på operationell nivå lämnas utanför analysen.

Tabellen nedan summerar aktiviteterna på den kollektiva nivån (se fig. 4.1).

Tabell 7. 1 Den kollektiva nivåns organisering 2003<sup>29</sup>

| Arbetsmöte               | Referensgruppsmöte  | GD:s politikermöte    |
|--------------------------|---------------------|-----------------------|
| 12-13 februari Mariefred | 15 maj Stockholm    | 3 december Eskilstuna |
| 20-21 maj Lidingö        | 9 oktober Stockholm |                       |
| 8 oktober Stockholm      |                     |                       |
| 2-3 december Eskilstuna  |                     |                       |

*I kursiv stil anges de tillfällen vid vilka direktobservationer gjorts under 2003*

Här finns skäl att återkoppla till avhandlingens centrala frågeställning om nätverksstyrning som en koordineringsmekanism. Kan teoribildningen om nätverks- och metastyrning kasta ljus över genomförandeprocessen? Kan med andra ord, den begreppsapparat teoribildningen omfattar användas vid en beskrivning av programmets första år? Den programteori eller arbetshypotes som kan sägas ligga bakom programmet är alltså att Uthållig kommun skall förbättra kommunernas kapacitet att lösa de policyproblem de identifierar. Detta ger stöd för den empiriska tes nätverksstyrningens teoretiker driver, att nätverksstyrning uppstår till följd av aktörers upplevda koordineringsproblem.

Tillvägagångssättet vid undertecknandet av och det faktiska innehållet i avsiktsförklaringen kan problematiseras ur ett nätverksstyrningsperspektiv. Valda politiker har en möjlighet att delta i processen, vilket skapar en demokratisk förankring av styrningsnätverket och en möjlighet för politikerna att utöva meta-styrning. Avsiktsförklaringen anger aktörernas åtaganden – det finns med andra ord accepterade *nyttoregler*. Bland annat förbinder sig kommunerna att avsätta resurser i form av den lokala programledarens arbetstid till genomförandet. Den konstitution som upprättas omfattar också vilka *informationsregler* som skall gälla.

### *Prioriteringar under 2003*

Problemformuleringsprocessen är vid arbetsmötet i maj i en fas där det handlar om att genom förhandlingar precisera problem och att identifiera konkreta projekt. I processen betonas att Energimyndighetens ambition inte är att detaljstyra utan att kommunernas önskemål och behov skall vara avgörande för de prioriteringar som görs gemensamt i programmet. Genom att analysera vilka problemområden och frågor som ges utrymme i programmet avgränsas aktionssystemet funktionellt vilket innebär att de *omfångsregler* som *de facto* tillämpas vid prioriteringar kan fastställas. Förutom att reglera programmets längd från 2003 till och med 2007 antas alltså *omfångsregeln* kunna fastställas när konkreta åtgärder identifierats

som tänkbara lösningar. Omfångsregeln visar därmed *vilka* frågor eller projekt som styringsnätverket skall ägna sig åt.

Beslutet att genomföra Linköpings projekt med energianalyser är den första prioritering som görs på den kollektiva nivån som innebär att en insats skall genomföras på operationell dvs. kommunal nivå. En andra prioritering som görs är att det i alla kommuner skall genomföras utbildningar som riktar sig till fastighetsskötare. Den omfångsregel som avsiktsförklaringen vagt kan sägas uttrycka är att kommunernas problem och önskemål skall vara avgörande för vilka insatser och projekt programmet kommer att omfatta. Något förslag om *hur* prioriteringar skall göras omfattar dock inte avsiktsförklaringen, annorlunda uttryckt har de *aggregeringsregler* som skall koordinera aktörerna inte formaliserats i avsiktsförklaringen. Konstitutionen anger, med andra ord, inte *hur* man skall fatta beslut på den kollektiva nivån om *vad* man skall ägna sig åt. När det gäller identifiering av konkreta projekt har i denna fas av programmets genomförande Energimyndigheten en starkare position än övriga aktörer då de besitter särskild kompetens och har möjlighet att mobilisera resurser på ett sätt som ger dem en särställning i styringsnätverket. De har så att säga genom sitt initiativ och sin resursstyrka något av ett tolkningsföreträdare vid prioriteringar. Också vid transportseminariet i december presenterar Energimyndigheten en tänkbar insats i programmet, ett projekt om fysisk planering. Det sätt på vilket jag tolkar genomförandet av transportseminariet är att det utgör ett inslag i processen där aktörerna preciserar de breda målbilderna genom att identifiera konkreta åtgärder och genom förhandlingar enas om vilka projekt som skall genomföras. Givet att Energimyndigheten kan mobilisera resurser som ett forskningsprojekt om fysisk planering etablerar de en särställning bland aktörerna i styringsnätverket. Så långt i processen tillämpas med andra ord en aggregeringsregel som ger företräde för den resursstarka myndigheten. Programmet är i maj 2003 i en inledande fas där aktörerna utarbetar strategier för sin gemensamma process. Den *processutvärdering* aktörerna själva gör vid detta arbetsmöte, och som visar att de inte är helt tillfreds med upplägget, leder till att efterföljande möten innehållit andra moment och varit mindre tidspressade. De diskuterar vid samma tillfälle hur kommunikationen mellan dem skall kunna förbättras genom gemensam maillista.

En av de indikatorer som används för att problematisera processens utifrån ett demokratiperspektiv är dess *öppenhet för granskning*. Är det då i detta fall så att aktörerna systematiskt dokumenterar processen och gör den tillgänglig för andra? Två steg i denna riktning har tagits under arbetsmötet i maj. Dels diskuteras kommunernas ansvar för att upprätta dokumentation och dels myndighetens roll i och ansvar för att göra detsamma. Här framkommer också att de årliga rapporteringarna skall sammanställas och publiceras på myndighetens hemsida. Aktörerna har också enats om att delta på det kommande Energitinget för att sprida information om programmet. De informationsregler som tillämpas manar till öppenhet om målsättningar och bedömningar av processen inom styringsnätverket. Dokumentationen gör det också möjligt för externa observatörer att ta del av processen. En tes nätverksteoretikerna driver är att en central aktör kan

utöva metastyrning i kraft av att de förfogar över kritiska resurser. Denna tes ställs här inför prövning. Här är det otvetydigt så att Energimyndigheten haft möjlighet att mobilisera resurser i egenskap av forskning och utbildning.

#### *En funktionellt organiserad problemlösning?*

Finns det grund att ifrågasätta huruvida teoribildningens idealtypiska institutionella ordning, så långt, omfattar programmets genomförande? Det tycks efter det första årets genomförande vara så att teoribildningen om nätverks- och metastyrning är tillämbbar vid beskrivningen av hur styrningsnätverket formas genom ett konstitutionellt val. Processen har också utvecklats så att den ligger inom ramen för den idealtypiska nätverksstyrningens institutionella ordning. Det första året inom programmet Uthållig kommun har, genom en statlig myndighets initiativ, resulterat i att ett samarbete har utvecklats inom ramen för ett styrningsnätverk. En funktionellt organiserad arena för samverkan mellan ett antal kommuner och en statlig myndighet har skapats kring en mycket komplex frågeställning, hållbar utveckling. Aktörerna hänvisar i avsiktsförklaringar och handlingsplaner till det mervärde en samverkan i styrningsnätverket skall ge.

Detta styrningsnätverk skall enligt avsiktsförklaringen, som här betraktas som en konstitutionell lösning, bestå i fem år och under denna tid förbinder sig aktörerna att åta sig en rad uppgifter. Det finns dock inget i denna avsiktsförklaring som reglerar förhållandet mellan de fem kommunerna, det är med andra ord inte formaliserat hur dessa skall förhålla sig till varandra. Denna avsaknad av formella regler mellan aktörerna horisontellt, talar för att det handlar om nätverksstyrning där aktörerna skall förhandla sig fram till olika lösningar. Ett av teoribildningens bidrag här är att lyfta fram detta "institutionella vakuum" som kan problematiseras utifrån ett demokratiperspektiv. Den konstitutionella lösningens gränser regler omfattar programmet *som helhet*. Aktörerna har i det vertikala ledet, mellan Energimyndigheten och de enskilda kommunerna, formaliserat hur de kan avbryta samarbetet om så önskas.

I detta kapitel har vi fått en bild av hur genomförandeprocessen organiseras. På den kollektiva nivån genomförs prioriteringar när aktörerna identifierar konkreta projekt som skall genomföras. Resurser mobiliseras i form av forskning och utbildning. I följande kapitel får vi ta del av hur styrningsnätverket organiserar arbetet med att genomföra olika projekt.

## 8 Tre insatser för en uthållig utveckling

*Det finns alltid ett antal alternativa lösningar på samma problem. Därför krävs prioriteringar. Endast under förutsättningen att resurser är oändliga kan prioriteringar undvaras. Utan prioriteringar dräneras organiseringsprocessen på resurser (Carlsson 1993, s. 88 kursivering i original).*

Tidigare beskrevs att genomförandeprocessen uppdelats i fyra funktioner. De tre första innebär att aktörerna skall prioritera mellan tänkbara åtgärder, mobilisera resurser och genomföra projekt. I detta kapitel skall arbetet med organiseringen av tre funktioner analyseras.

Uppgiften i detta kapitel är följande. För det *första* skall en beskrivning av genomförandet av dessa funktioner bidra till att fastställa huruvida processen faller inom ramen för den idealtypiska nätverksstyrningen. För det *andra* skall analysen skapa ett underlag för att diskutera avhandlingens andra frågeställning, dvs. huruvida genomförandet är framgångsrikt eller inte. För det *tredje* skall analysen skapa ett underlag för att diskutera avhandlingens tredje frågeställning, dvs. för att undersöka om det i genomförandeprocessen finns inslag som kan analyseras med indikatorerna processens öppenhet och demokratiska förankring.

Under programmets första år ledde processen på kollektiv nivå till att det fattades beslut om att genomföra en fastighetsskötarutbildning och att Linköpings universitet skulle genomföra ett projekt med energianalyser i, och i samverkan med, samtliga programkommuner. Under programmets andra år 2004, fattades ett beslut om att genomföra ett projekt kring fysisk planering i samtliga kommuner. Men vem tog initiativ till dessa prioriteringar? Har prioriteringar och genomförande av projekt gjorts på ett sätt som harmonierar med den nätverksstyrningsteoretiska idealtypen? Är det med hänvisning till ömsesidiga beroenden prioriteringar förklaras? Genom att besvara dessa frågor uppfylls avhandlingens första syfte. I syfte att bedöma genomförandets framgång får vi ta del av aktörernas egna uppfattningar om dessa projekt. Vilka uppfattningar finns inom styrningsnätverket om projektens genomförande och effekter?

Givet att de två projekten energianalyser och fysisk planering ännu inte avslutats, utan under hösten 2005 gått in i en andra fas, och under 2006 kommit att förenas, finns inget facit på deras effekter på ekonomi och miljö. Det finns dock forskningsunderbyggda antaganden om detta som återges av respektive forskargrupper (Statens energimyndighet ER 2004:15, 16 & 17; 2005:28, 2006:7 & 19). Förutom dessa rapporter används egna minnesanteckningar från processens genomförande och intervjumaterial till grund för analysen.

Kapitlet är organiserat på följande sätt. I avsnitt 8.1 beskrivs organiseringen av och aktörernas uppfattningar om den fastighetsskötarutbildning som genomförts under programmets första år. Avsnitt 8.2 behandlar projektet med energianalyser. I avsnitt 8.3 behandlas projektet med fysisk planering. I det avslutande avsnittet, 8.4 diskuteras teoribildningens relevans vid beskrivningen och programmets eventuella framgångar med att organisera ett arbete med funktionerna prioriteringar, resursmobilisering och projektgenomförande.

## **8.1 Fastighetsskötarutbildning som nätverksstyrning?**

I intervjuerna framkommer att initiativet till denna insats kommer från Energi-myndighetens programgrupp. Myndigheten har också bekostat den fastighets-skötarutbildning som genomförts i kommunerna. Genomförandet av fastighets-skötarutbildningen sköts av samma organisation, Ångpanneföreningen, som ansvarat för liknande insatser i det tidigare nämnda projektet Eko-energi-kommuner (Intervju 34).

### *Genomförandet*

Den utbildningsinsats som riktas till kommunala och privata fastighetsägare beskrivs som en punktinsats där en ny modell ställs inför ett prov. Tidigare fastighetsskötarutbildningar har inte riktats till en sådan blandad grupp deltagare utan då enbart till antingen privata eller offentliga fastighetsägare. Här är alltså syftet att bjuda in såväl privata som kommunala fastighetsägare till samma utbildningstillfälle (Intervju 34). Utbildningsinsatsen får varierad framgång i kommunerna. Framställningen nedan är kronologisk.

I Ulricehamn framgår att fastighetsskötarutbildningen inte varit lyckad. Vissa kursdeltagare upplevde att innehållet i första hand riktat sig till deltagare med betydligt mer omfattande förkunskaper än de själva besatt. Det framgår att den blandning av privata och kommunala fastighetsskötare som deltog hade väldigt olika fastighetsbestånd att sköta (Intervju 18b). Givet det misslyckande detta upplevs som genomförs i Ulricehamn en andra omgång av fastighetsskötarutbildningen (Intervju 34). I Örnsköldsvik görs samma erfarenheter som i Ulricehamn. Deltagarna var såväl privata ägare av mindre hyresfastigheter som kommunalt och landstingsanställda fastighetsskötare som i sitt arbete har att hantera väldigt olika uppgifter (Intervju 29a). I Solna beskrivs projektet som lyckat (Intervju 10b). Givet det påtalade problemet med blandade grupper, där deltagarnas förkunskaper och arbetsuppgifter varit väldigt olika, kontaktade Solnas kontaktperson den konsult som skulle genomföra utbildningen för att undersöka vilka förkunskaper kursdeltagarna *borde* ha. Också i Vingåker beskrivs fastighetsskötarutbildningen ha varit lyckad i den meningen att den varit anpassad till de förkunskaper kursdeltagarna hade (Intervju 23b). I Borås genomfördes fastighetsskötarutbildningen strax efter det att kommunen haft en utbildningsinsats som riktats till kommunens egen personal. Detta tros ha bidragit till att intresset inte var särskilt stort för att delta när kursen gavs i Borås (Intervju 2).

### *Effekter*

I Borås framhålls att arbetet inom Uthållig kommun bidragit till att det inom kommunens lokalförsörjningskontor startats en särskild grupp som arbetar med energifrågor (Intervju 2). I Vingåker ledde detta projekt i förlängningen till att man arbetat vidare med energieffektiviseringar inom det kommunala fastighetsbeståndet. Konkret består detta i att kommunen, efter ett beslut i kommunfullmäktige 30 januari, 2006, upphandlar en totalentreprenad för cirka 52 000 m<sup>2</sup> av det egna fastighetsbeståndet. Avtalet med entreprenören innebär att kommunen köper en viss effekt, eller inomhustemperatur, i skolor, idrottshallar, förvaltningslokaler osv. Denna effekt förbinder sig entreprenören att leverera samtidigt som de har en besparingsgaranti. Den totala investeringskostnaden för kommunen är 24,1 miljoner, eller 2700 kronor per invånare. För att finansiera denna investering har kommunen ansökt och beviljats ett särskilt statligt bidrag för energibesparingsprojekt som infördes 2005 (Intervju 23b). I ett pressmeddelande (Vingåkers kommuns hemsida 31 januari 2006) anges att kontraktet skall garantera att drygt 20 % sparas årligen (vilket motsvarar 1,9 GWh) och därmed sänks kommunernas kostnader med ca. 2 miljoner kronor per år.

### *Analys*

Hur ser då relationen mellan aktörerna ut i just detta projekt? Har fastighets-skötarutbildningen tillkommit och genomförts på ett sätt som ligger inom idealtypens räckvidd? De positionsregler som tillämpas är i detta fall av den karaktären att den resursstarka myndigheten är en drivande aktör i prioriteringsfasen. Insatsen med fastighetsskötarutbildning ger stöd för den tes om metastyrning som nätverksstyrningens teoretiker driver. Genom att förfoga över kritiska resurser utövar Energimyndigheten metastyrning. Ett ömsesidigt beroende mellan aktörerna kan i detta sammanhang förstås som att Energimyndigheten är beroende av att kommunerna på den operationella nivån förmår genomföra åtgärder på ett sådant sätt att resultatet legitimerar insatsen och de kostnader de är förenade med. Kommunernas insats är betydligt blygsammare medan utdelningen på sikt kan vara god. Såväl i Borås som i Vingåker har insatsen bidragit till institutionella förändringar, dvs. förändringar i rutiner, som dock är väldigt olika till sin karaktär. I Borås samverkar kommunens eget lokalförsörjningskontor med energifrågor i en ny konstellation av aktörer. Här har med andra ord nya rutiner inom den egna organisationen blivit ett positivt utfall. I Vingåker kan insatsen med fastighets-skötarutbildningen och samarbetet med Energimyndigheten inom Uthållig kommun kopplas till en genomgripande förändring genom den totalentreprenad som blivit en utlöpare av arbetet.

Analysen visar också att den informationsspridning som sker inom styrningsnätverket bidragit till att minska problemen med de blandade deltagargrupperna genom att aktörerna, på den kollektiva nivån, har utnyttjat möjligheten att delge varandra sina erfarenheter.

## 8.2 Energianalyser som nätverksstyrning?

Som ett resultat av prioriteringar på den kollektiva nivån inleder forskargruppen från Linköping under 2003 ett forskningsprojekt i tre av programkommunerna (Egna minnesanteckningar 1). Genom att fastställa vem som tagit initiativ till detta projekt så får vi veta vilka aggregeringsregler som tillämpats i processen. Därför ställs respondenterna i intervjuerna inför frågan, hur kom det sig att detta projekt blev en del av programmet? Samtliga kommuners programgrupper uppfattar att projektet kommit till som ett resultat av prioriteringar på kollektiv nivå. Initiativet till att starta detta projekt kom från Energimyndigheten (Intervju 4a, 10b, 14, 18a, 21, 23c, 27 & 29c). Energimyndighetens programgrupp delar denna uppfattning (Intervju 31, 32, 33, 34 & 35).

### *Genomförandet – på kollektiv och operationell nivå*

Projektets första etapp avslutas under år 2005 och det är den som här beskrivs. Forskargruppen kommer från IKP Energisystem och Tema T inom Program Energisystem. Sammanlagt deltar ett tiotal personer i detta projekt. Uppdraget består i att genomföra en rad olika studier i de fem kommunerna, dessa kommer givet att kommunerna är olika att skilja sig åt till innehållet (Statens energimyndighet ER 2004: 16). De tre kommuner som under programmets första år kommer att ingå i forskningsprojektet är Solna, Ulricehamn och Örnsköldsvik.

I följande avsnitt presenteras kortfattat projektens huvudsakliga syfte och genomförande<sup>30</sup>. Här är det för förståelsens skull bäst att framställningen ordnas efter projektens innehåll.

Forskarnas *sociotekniska utgångspunkt* framhåller att tekniska system till vilka elnät, vattenledningssystem och vägnät för sin funktion är beroende av sociala strukturer (Palm & Wihlborg 2007). Forskarnas utgångspunkt bygger på antagandet att om kommunernas energi- och miljöarbete skall förbättras av projektets genomförande så fordras ett brett perspektiv i arbetet. De projekt som genomförs i kommunerna vänder sig till såväl det privata näringslivet som offentliga aktörer. Det är för analysen av genomförandeprocessen inte nödvändigt att skildra alla detaljer i de delprojekt som genomförs i kommunerna. En viss beskrivning av innehållet i forskarnas arbete fordras dock för förståelsen av utvecklingen på kollektiv nivå, därför beskrivs de tre först genomförda kommunstudierna utförligare än de andra.

De *tekniska analyserna* omfattar energitillförsel och energianvändning i kommunerna (t.ex. teknisk-ekonomiska optimeringar och scenarier för energitillförsel, analys av stöd- och produktionsprocesser i industrin samt teknisk potential för effektivisering i byggnader). I de *lokala samhällsanalyserna* riktas fokus mot lokala aktörers resurser att omsätta idéer och anamma ny teknik.

I en *första* delstudie analyseras befintliga fjärrvärmelösningar i Örnsköldsvik. Här finner forskarna att fjärrvärmen i Örnsköldsvik levereras i ett stort och flera mindre fjärrvärmenät. Samtliga fjärrvärmenät drivs av det kommunalt ägda Övik

Energi. Fjärrvärmesystemet står inför en förändring som måste till då Botniabanan skall dras genom kommunen vilket medför att befintliga värmepumpar behöver flyttas. Dessa värmepumpar utnyttjar idag (2003) spillvärme från Domsjö fabriker. För att tillgodose framtida fjärrvärmebehov i t.ex. Själevad som ligger utanför centralorten har kommunen övervägt att bygga en anläggning för avfallsförbränning. I den optimeringsanalys som genomförs presenteras sex alternativa lösningar för det kommunala fjärrvärmesystemet. De koldioxidutsläpp och kostnader som är förenade med de olika alternativen leder fram till en slutsats att lägsta kostnader nås om man bygger dels en liten avfallsförbränningsanläggning och ett biobränsleeldat kraftvärmeverk på Domsjöområdet. De största miljövinster i minskning av koldioxidutsläpp nås genom att öka den lokala elproduktionen så att ett scenario där man får förlita sig på att köpa el som produceras i utländska kolkondenskraftverk kan undvikas (Statens energimyndighet ER 2004:15). Den scenarioteknik som används gör det möjligt för kommunala aktörer att vika alternativ. Analysen antas därmed ha förutsättningar att för framtiden kunna utgöra ett viktigt underlag för beslutsfattare.

Ett *andra* projekt som genomförs i Örnsköldsvik är energianalyser i tillverkningsindustrin. För att väcka ett lokalt intresse hålls den 25 september 2003, ett seminarium med temat "Hållbar tillväxt" där tidigare forskning inom området presenteras (Egna minnesanteckningar 6). Projektet kom på så sätt att locka betydligt fler intresserade än vad forskningsinsatsen mäktade med. Tillsammans med kommunens programledare för Uthållig kommun väljs tolv industrier slutligen ut och får därefter en optimeringsanalys genomförd. Urvalskriterierna som tillämpas ger företräde för industrier som uppvisade en bredd och variation i sin el- och energianvändning. Den modell som används vid analysen gör åtskillnad mellan el och energi som används vid själva produktionsprocessen och som används i stödprocesser, med vilket avses uppvärmning och belysning i lokaler. De föreslagna åtgärderna visar att en procentuell möjlig minskning av elanvändningen för två av företagen skulle ligga på mellan 20 och 40 %. Fyra skulle kunna minska elanvändningen med mellan 40 och 60 % medan inte mindre än sex industrier har möjlighet att minska den med mellan 60 och ca. 85 %. De miljövinster, i form av minskade koldioxidutsläpp detta skulle innebära - om det leder till ett bortfall i efterfrågan på el som produceras i utländska kolkondenskraftverk - uppgår till 29 400 ton koldioxid per år. Tillsammans skulle industrierna få en minskning i energikostnaderna med 13, 4 miljoner kronor per år (räknat på ett elpris på 45 öre/kWh).

Om elpriserna skulle stiga och lägga sig på en europeisk nivå (som i forskarnas beräkning kan komma att ligga på 80 öre/kWh) och inga av de föreslagna åtgärderna skulle genomföras, antas den totala kostnaden för energi öka med 17 850 000 kr/år (Statens energimyndighet ER 2004:15). Detta sammanfattar enbart delar av den forskning som bedrivits i Örnsköldsviks kommun.

### *Hur har projektet fungerat?*

Vid de intervjuer som genomförs med de kommunala programledarna under sommaren 2007 framkommer att ingen av kommunerna ännu gjort någon fullständig uppföljning av hur forskningsresultaten tagits emot av företag och industrier där forskarna genomfört analyserna.

I Örnsköldsvik betonas att just projektet med optimeringsanalyser i industrin är det som inom programmet Uthållig kommun varit mest framgångsrikt. En del av de föreslagna åtgärderna har genomförts vilket lett till miljövinster. Kopplingen till forskningen och till Energimyndigheten har skapat legitimitet för det breda anslaget i programmet och bidragit till att öka trovärdigheten för det lokala arbetet samtidigt som kvalitén på genomförda projekt blivit mycket hög (Intervju 29c). En respondent beskriver projektet på detta sätt.

*Det har fungerat väl. Vi gjorde bland annat så att vi bjöd in två av de här företagen till vårt kommunfullmäktige och sa ”berätta om upplevelsen” och det var en riktig höjdpunkt. De är verkligen värda att lyssna på (Intervju 30).*

Dock framhålls i Örnsköldsvik att genomslaget eventuellt skulle bli bättre om någon träffade företagen och presenterade forskningsresultaten i stället för att skicka rapporterna med posten (Intervju 29a). En del av de åtgärder som föreslagits har genomförts i några av industrierna. En av de industrier där analysen genomfördes har använt forskningsresultaten som stöd för en ansökan om bidrag från Klimatinvesteringsprogrammet. Bidraget som beviljats uppgår till 825 000 kr (30 % av den totala investeringskostnaden) och skall användas till ny armatur i en 20 000 m<sup>2</sup> stor verkstadslokal. Totalt beräknas energiförbrukningen då kunna minskas med drygt 60 % (Örnsköldsviks kommun & Energimyndigheten, Goda exempel). Analysen har bidragit till att kommunen avser anlita en konsult som skall genomföra liknande analyser i andra lokala industrier (Intervju 29c).

I Solna omfattar forskarnas arbete tre områden, organisatoriska möjligheter och hinder för energieffektivisering i byggnader, energisparåtgärder i bebyggelsen och slutligen, teknisk-ekonomisk analys av samspelet mellan värmehushållning och fjärrvärmeproduktion (Statens energimyndighet ER 2004:16). Här återges, precis som är fallet med de andra kommunerna, endast kortfattat en del av forskarnas arbete. I Solna genomförs - i brist på tillverkningsindustrier - en fallstudie som analyserar energieffektiviseringspotentialen i totalt nio fastighetsägares bestånd. Fastigheterna är av mycket varierad karaktär. För det *första* ingår fastigheter som rymmer enskilda verksamheter, dels en ny laboratoriebyggnad vid Karolinska Institutet, dels en totalrenoverad kontorsbyggnad. För det *andra* ingår byggnader som rymmer olika verksamheter, t.ex. ett kafferosteri som även inrymmer kontorslokaler samt ett fiskrökeri. Till denna kategori hör även delar av det inglasade Solna Centrum. För det *tredje* ingår bostadsfastigheter, dels Solna bostäders fastigheter med hyresrätter i Hagalund, dels två av HSB:s bostadsrättsföreningar med sammanlagt 1041 lägenheter. En *fjärde* energianalys genom-

förs i en förskola som drivs i en äldre fastighet. Analyserna visar att åtgärder som tilläggsisolering, fönsterbyten skulle kunna sänka energianvändningen, men att de olika fastighetsägarna skiljer sig mycket åt i kapacitet att bidra till detta. En del av de fastigheter som ingått i studien är så pass nya eller nyrenoverade att inga ytterligare förbättringar kan föreslås (Statens energimyndighet ER 2004:16).

Givet att de flesta av lokalerna inte värms upp med el utan är anslutna till fjärrvärmenätet har i Solnas fall studien inriktats på att söka förutsättningar att *spara* fjärrvärme. Fjärrvärmebolaget, Norrenergi ägs av Solna och Sundbyberg. Skulle en minskad användning av fjärrvärme vara till nackdel för det kommunala bolaget? I den analys som görs så framhålls att detta inte självklart måste bli fallet. Tvärtom är kostnaderna för fjärrvärmeproduktionen vintertid så pass höga att de överstiger Norrenergis intäkter. En effektivisering skulle därför vara till gagn också för leverantören, dvs. kommunerna Solna och Sundbyberg.

I sina slutsatser om fjärrvärmeutvecklingen framhåller forskarna att ett scenario där fjärrvärmen i Sverige i ökad utsträckning produceras med eldrivna värmepumpar kan bidra till en ökning av importen av el från danska kolkondenskraftverk. Om den svenska fjärrvärmen skall produceras med el som importeras från danska kolkondenskraftverk så bidrar det, i ett globalt perspektiv, till en ökning av koldioxidutsläppen (Statens energimyndighet ER 2004: 16).

I *Solna* har programledaren ringt till eller träffat representanter för en del av de företag och fastighetsägare som erbjudits optimeringsanalyser. Här har en del av de förslag som presentats av forskarna kommit att genomföras. Andra skall genomföras och har förts in i budget för kommande år (Intervju 10b). Forskningsresultaten har delvis kommit till praktisk användning.

Också i *Ulricehamn* genomförs tre delstudier. I den *första* analyseras besparingspotentialen hos lokala industrier. Arbetet inleddes med ett seminarium den 16 september 2003 där inbjudna industrier fick lyssna till föredrag under rubriken: "Spara el, spara pengar" (Statens energimyndighet ER 2004:17). Av de ansökningar som kom in valdes tio industrier ut av forskargruppen och Ulricehamns programgrupp. De kriterier som ligger till grund för urvalet är att det skall finnas ett intresse hos företagsledningarna och att industrierna skall ha en bredd i sin el och energianvändning. Den analys forskarna gör redovisar de resultat förändringar i el- och energianvändningen skulle innebära. Här redovisas förbrukning av el och energi men också de ekonomiska besparingar och den minskning i koldioxidutsläpp som åtgärderna skulle leda till om de genomfördes. De åtgärder som föreslås är en minskad elanvändning för belysningar genom att installera nyare armaturer och närvarostyrning. Elanvändningen kan också minska vid förändringar av hur ventilationssystemen nyttjas. Det handlar alltså om att använda befintlig teknik på ett medvetet sätt. En annan åtgärd som föreslås är att övergå från att använda tryckluft till eldriven utrustning inom tillverkningsindustrin. Ingen av de industrier som ingår i studien är anslutna till fjärrvärmesystemet. För en del av industrierna är en anslutning till detta en möjlighet forskarna föreslår att de bör

överväga. De besparingsåtgärder som föreslås skulle, om de genomfördes, innebära stora ekonomiska besparingar för de industrier som deltar och starkt bidra till en minskning av koldioxidutsläppen. I snitt skulle de tio industrier som deltagit i analysen, om de genomförde de förslag forskarna presenterat, minska sin elförbrukning med 50 % och sin totala energiförbrukning med 38 %. Variationen är dock stor. Två av industrierna skulle kunna minska sin elanvändning med inte mindre än 80 % och ett med ca 90 %. Den gemensamma ekonomiska besparingspotentialen beräknas till 5,4 miljoner (i 2003 års elpriser, dvs. 45 öre/kWh) samtidigt som utsläppet av koldioxid skulle minska med cirka 17 200 ton per år. Forskarna har i sina analyser av de tio industrierna därmed identifierat en rad åtgärder som skulle innebära stora ekonomiska vinster men också vara av stor betydelse för miljön (Statens energimyndighet ER 2004:17).

Den *andra* delstudien i Ulricehamn analyserar de tekniska och ekonomiska effekterna av olika handlingsalternativ för att det befintliga fjärrvärmesystemet skall kunna utvecklas på ett ekonomiskt gynnsamt sätt. Forskningsuppgiften består med andra ord, också här, av att ta fram och presentera olika scenarier. När studien genomförs sköts fjärrvärmeförsörjningen av det helt kommunägda Ulricehamns Energi AB. I huvudsak tillgodoses behovet av fjärrvärme som produceras av Svenska Brikettenergi (SBE) med vilka kommunens energibolag slutit ett 15 årigt avtal. Vid fjärrvärmeproduktionen används spillvärme och rökgaser från briketttillverkningen, men också olja och biobränsle nyttjas. I huvudsak är det privata och kommunala bostadsfastigheter som är anslutna till fjärrvärmesystemet. Analysen visar att kommunens läge ur ett utvecklingsperspektiv är gynnsamt tack vare det kommunalt ägda energibolaget. I studien analyseras tekniska och ekonomiska effekter av att ytterligare fastigheter ansluter sig till fjärrvärmenätet. Dessutom undersöks hur en förbättrad tilläggsisolering skulle sänka behovet av fjärrvärme. I studien analyseras sex olika scenarier med hjälp av en optimeringsmodell som beräknar hur olika fjärrvärmebehov kan tillgodoses till lägsta möjliga kostnad (Statens energimyndighet ER 2004: 17).

Den *tredje* delstudien belyser de former av samverkan som finns mellan lokala aktörer i inom områdena energi- och miljöarbetet. Syftet med denna delstudie är att:

*... genom en analys av de olika aktörernas deltagande i en rad samverkansprojekt tydliggöra möjligheter och begränsningar i förverkligandet av olika energirelaterade ambitioner och viljeinriktningar i Ulricehamn (Statens energimyndighet ER 2004:17, s. 119).*

Denna delstudie bygger på analyser av utvecklingen i kommunen inom en rad områden. De slutsatser eller lärdomar som dras inför ett framtida utvecklingsarbete rör ett flertal områden. Dels beskrivs arbetet med att ta fram en kommunal energiplan, dels hur aktörer samverkar i frågor som uppvärmningen av kommunala fastigheter och utbyggnaden av fjärrvärmenätet. Forskarna finner också att kommunen har en etablerad samverkan om miljö- och energifrågor också med aktörer utanför kommunen, t.ex. inom ett informellt nätverk i Sjuhäradsområdet.

Det forskarna pekar på som utmärker Ulricehamn är de många och varierande samarbeten som finns och som engagerats i arbetet med att nå en hållbar utveckling (Statens energimyndighet ER 2004:17, s. 142 ff.). De möjligheter forskarna ser för framtiden beskrivs på följande sätt.

*Mot bakgrund av dessa faktorer samt andra resultat av våra studier menar vi att Ulricehamns kommun har goda förutsättningar för att bli en nätverkskommun i sitt fortsatta arbete mot ökad uthållighet. Med nätverkskommun menar vi att kommunen*

- agerar aktivt och målmedvetet för att stimulera pågående - och få igång nya typer av – *energi och miljösamverkan* mellan aktörer och organisationer i kommunen
- fungerar som initiativtagare och drivande aktör för aktiviteter som på olika sätt stödjer och ger konkreta incitament till lokala organisationer i deras arbete mot uthållighet (Statens energimyndighet ER 2004:17, s. 150).

Den bild som forskarna tecknar av utvecklingsmöjligheterna i Ulricehamn inger en förhoppning inför det arbete kommunen är i färd med att förverkliga inom ramen för Uthållig kommun. Forskarnas analys ger underlag för enskilda industrier och företag att minska sina kostnader. De skissar dessutom för kommunen och fjärrvärmelieferantören, en rad alternativa utvecklingsvägar, slutligen visar analysen att det finns ett lokalt engagemang i energi- och miljöfrågor.

Genom projektet med energianalyser har företagen i Ulricehamn fått en mer positiv bild av hur kommunen kan arbeta, vilket antas kunna leda till förbättrat samarbete i fortsättningen (Ulricehamns kommun, inför halvtidsutvärderingen). I Ulricehamn beskrivs dock att forskningsresultaten framstår som svårtolkade. Projektet i sig upplevs som bra men att forskarnas återkoppling till företagen skulle ha genomförts på ett sätt som gör det enklare att omsätta resultaten (Intervju 18b). När man i Ulricehamn påbörjat uppföljningen av energianalyserna som gjorts i företagen så introducerades projektet med fysisk planering. Av detta skäl kom uppföljningsarbetet att avbrytas.

Under hösten 2004 inleder forskargruppen arbetet i de två övriga programkommunerna. Också i *Borås* omfattar forskningsprojektet energianalyser på tre områden (Statens energimyndighet ER 2005:28). I en *första* delstudie presenteras tre olika scenarier för hur olika åtgärder skulle påverka fjärrvärmesystemet. Delstudien har därmed potential att bli ett underlag för framtida beslut i kommunen.

I en *andra* delstudie genomförs en optimeringsanalys för att visa den besparingspotential som finns hos en rad utvalda lokala industriföretag. Projektet inleds också här med att forskarna vid ett seminarium den 18 oktober 2004 presenterar tidigare resultat för inbjudna företagare. Också i Borås fanns fler intresserade företag än vad projektet skulle mäktat med så därför valde forskarna tillsammans med kommunernas representanter i Uthållig kommun ut tio industrier.

En *tredje* delstudie i Borås ägnas åt att problematisera olika aktörers syn på energieffektivisering. Också denna analys har ett framåtsyftande perspektiv och studerar därför vilken roll privata och offentliga aktörer idag åtar sig och vilken roll de skulle kunna ta. Analysen omfattar dels den kommunala organisationens arbete med energifrågor, t.ex. hur den kommunala energirådgivningen bedrivs, dels det privata näringslivets arbete med energi- och miljöfrågor. Avslutningsvis problematiseras hur kommunen skulle kunna bli bättre på att stödja andra aktörer i deras energi- och miljöarbete (Statens energimyndighet ER 2005:28).

I Borås hölls ett seminarium där forskarnas resultat presenterades för de företag som deltagit i analysen men också för den kommunala förvaltningen. Vid samma tillfälle presenterades arbetet inom Uthållig kommun.

Även i *Vingåker* består forskarnas arbete av tre delstudier I en *första* delstudie genomför optimeringsanalyser av tio företags el- och energianvändning. Också här presenteras alltså den besparingspotential olika åtgärder har. En *andra* delstudie utgör en kartläggning av det värmebehov som finns och den vid tidpunkten befintliga värmetillförseln. Också här är syftet att presentera scenarier som skapar underlag vid planering. Den *tredje* delstudien analyserar händelseutvecklingen kring det konkursdrabbade närvärmebolaget i Vingåker.

Även i *Vingåker* har programledaren förhört sig om hur en del företag tagit till sig forskningsresultaten. Erfarenheterna är blandade och en del företagare upplever resultaten för abstrakta för att sätta sig in i. För ett av företagen uppges analysen ha bidragit till att de kunnat reducera elförbrukningen med 40 %, en besparing som de själva, för kommunens programledare, beskriver som det halmstrå som gjorde att företaget undvek konkurs (Intervju 23c).

#### *Aktörerna om genomförandet*

I analysen av projektets genomförande fokuseras på de optimeringsanalyser som gjorts i industrierna i de fem kommunerna. Det som här är av intresse är aktörernas uppfattningar om den process som leder fram till att energianalyserna genomförs och huruvida insatsen upplevs som framgångsrik. Vilka likheter och skillnader finns i erfarenheter mellan de olika aktörerna?

Genomförandet i de fem kommunerna varierade bland annat till följd av den skillnad som finns i näringslivsstruktur. I Solna gjordes ingen allmän utlysning till företag utan forskarna valde, tillsammans med kommunens programgrupp, de fastigheter där analysen skulle genomföras. I min intervju med Solnas programledare framgår att detta förfaringssätt innebar att något seminarium med föreläsningar inte kunde erbjudas andra lokala aktörer. I Vingåker inbjöds däremot det lokala näringslivet att delta i ett inledande seminarium den 17 november 2004, men ingen kom. Detta ledde till att kommunens programledare tog kontakt med näringslivssekreteraren och en tidigare kollega för att diskutera situationen. Därefter kontaktades en rad företag som antogs vara intressanta och på så sätt värvades tio företag. Förfaringssättet vid urvalet av företag kom med andra ord i

Vingåker att likna det i Solna, men det motiverades på helt olika grunder. I Solnas fall oroade man sig för ett allt för stort intresse medan det motsatta förhållandet rådde i Vingåker. Programledaren i Vingåker säger med hänvisning till detta att hans roll som ”spindeln i nätet” i och för sig är spännande men att arbetet inte skulle fungera om han inte kunnat använda tidigare personliga kontakter på orten.

Det tycks otvetydigt vara så att projektet med energianalyser upplevs som mycket positivt i den meningen att den skapar kontaktytor mellan det lokala näringslivet och kommunen. Inom ramen för arbetet på kollektiv nivå så har aktörerna identifierat ett tänkbart projekt och mobiliserat resurser i form av en konkret forskningsinsats. Att projektet inte passade som hand i handske för Solnas del förklaras med den lokala näringslivsstrukturen, det finns få tillverkande företag.

Att ett företag överlever tack vare den besparing de gör kan ses som en stor framgång inte bara ur miljösynpunkt utan även ur ett bredare hållbarhetsperspektiv, särskilt på en liten ort som Vingåker. Den punkt som lyfts fram som mindre lyckad är hur forskningsresultaten återförs till de företag och industrier som fått en optimeringsanalys.

### **8.3 Fysisk planering som nätverksstyrning?**

Första gången fysisk planering kommer upp på dagordningen på den kollektiva nivån är i samband med det avslutande arbetsmötet i december 2003 (Egna minnesanteckningar 4). Under våren 2004 fattas beslut om att ett projekt skall genomföras (Intervju 32, 37). Också när det gäller detta projekt råder inom styrningsnätverket total samstämmighet om vem som tagit initiativet. Den aggregeringsregel som tillämpas innebär att Energimyndighetens resursmobiliseringskapacitet blir koordinerande.

#### *Syftet med projektet*

I beslutet om projektets genomförande beskrivs att det i de svenska kommunerna finns ett behov av att utveckla metoder och verktyg för att underlätta detta arbete. Genom att använda nya metoder och verktyg i kommunala planeringsprocesser så skall förutsättningarna att reducera transportbehovet påverkas och markarealer användas effektivare. Energimyndighetens övergripande målsättning med projektet fysisk planering är att:

*... belysa den fysiska planeringens roll för att främja resurshushållning med särskilt fokus på förnybar energi och transporter. Det skall vidare utveckla kunskaper om samverkans- och arbetsformer inom den fysiska planeringen samt utveckla planindikatorer för att underlätta en integration av hållbarhetsmål i planeringen (Statens energimyndighet, Beslut om fysisk planering för resurshushållning ).*

Det som motiverar Energimyndigheten att inleda projektet är alltså att det skall bidra till att utveckla deltagarkommunernas arbete. Kommunernas planmonopol

och ansvar för den fysiska planeringen ger dem ett medel att använda i utvecklingen av ett mer uthålligt samhälle.

Projektet har två övergripande syften, ett teoretiskt eller renodlat vetenskapligt och ett mer praktiskt inriktat syfte. Det teoretiska eller vetenskapliga syftet innebär att det inom ramen för fysisk planering bedrivs en rad doktorandprojekt samt ett parallellt löpande sammanhållande paraplyprojekt. Dessa doktorandprojekt har en aktionsinriktad prägel och innebär att olika verktyg som tillämpas vid fysisk planering testas, här i samverkan med lokala aktörer i programkommunerna. De arbetsformer och verktyg som tillämpas har utvecklats av Boverket och Naturvårdsverket inom det s.k. SAMS-projektet, Samhällsplanering med miljömål i Sverige (Ekelund 2005).

Det mer praktiska syftet med projektet är att aktörer från deltagande kommuner skall tillägna sig nya arbetssätt och metoder för framtida arbete med fysisk planering. Paraplyprojektet beskrivs av forskningsledaren (Intervju 37) som ett aktionsforskningsprojekt där forskarna tillsammans med medverkande kommuner och Energimyndigheten samverkar i en utvecklingsprocess. Inom ramen för fysisk planering genomförs också ett doktorandprojekt med en strukturalistisk nätverksanalytisk utgångspunkt som inte är en aktionsforskningsinsats (Mannberg 2006). Arbetet med fysisk planering innebär att de fem kommunernas arbete med programmet Uthållig kommuns genomförande får en breddning.

Aktionsforskningen beskrivs i detta sammanhang som en process som syftar till att just genom att tillföra nya inslag utvecklar det lokala arbetet. Dessa inslag är olika arbetssätt och verktyg som skall göra det möjligt att på ett strukturerat sätt integrera energi- och miljöfrågor i kommunernas arbete med fysisk planering (Statens energimyndighet ER 2006:19). Återigen är det med andra ord information och kunskap som skall bibringas lokala aktörer.

#### *Projektets genomförande*

Ett syfte med detta avsnitt är att beskriva delar av projektets genomförande på såväl kollektiv som operationell nivå. Beskrivningen omfattar den första etappen av projektet som genomförs under åren 2004 och 2005. Ett andra syfte är att beskriva projektets innehåll, dvs. den kunskap och de arbetssätt som skall tillföras de lokala aktörerna. Vad är det aktörerna skall lära sig, hur skall detta lärande gå organiseras och hur fungerar det?

I början av september 2004 hålls ett inledande arbetsmöte på kollektiv nivå där representanter från alla kommuner deltar. De fem kommunerna är representerade av respektive programledare och, givet mötets tema, av tjänstemän som arbetar med planeringsfrågor, som t.ex. stadsarkitekter, planarkitekter och planeringschef. Också fyra medlemmar ur den referensgrupp som bildats deltar vid mötet. De kommer från Vägverket, Boverket, Länsstyrelsen Västra Götaland samt Sveriges kommuner och landsting.

Arbetsmötet omfattar en och en halv dags arbete och har som övergripande målsättning att tillsammans med kommunerna göra en inventering av kommunernas tidigare erfarenheter att arbeta med de verktyg forskargruppen avser använda. Arbetet är processinriktat och omfattar en arbetsgång med sju olika verktyg, eller faser. Dessa verktyg utgör enligt forskningsledaren viktiga steg i en modern strategisk planeringsprocess. Kommunerna skall också under detta möte komma ett steg närmare i att bland de planeringsuppgifter som är aktuella i den egna kommunen välja ut en där de vill tillämpa dessa verktyg. Det är alltså genom att använda moderna planeringsverktyg aktörerna skall tillägna sig kunskap och färdigheter inom fysisk planering (Egna minnesanteckningar 9).

#### *Forskarnas verktygslåda*

De verktyg som forskningsledaren presenterar är bl. a. ekologiska fotavtryck, stadsvandringar, kartor, SWOT- & SWET-analyser (dvs. strengths, weaknesses, opportunities and threats & strengths, weaknesses, energy and traffic), mind maps, backcasting, planindikatorer och avslutningsvis värderosor. De första, ekologiska fotavtryck avser att illustrera den miljöbelastning enskilda individer i olika länder ger upphov till. Stadsvandringar skapar förutsättningar att upptäcka kvaliteter och brister i miljön, t.ex. buller, som inte är direkt uppenbara vid analyser av kartor eller bilder av olika områden. SWOT- och SWET-analyser avser analyser av styrkor, svagheter, möjligheter och hot som kan utföras för att problematisera olika företeelser. SWET-analyser fokuserar på styrkor och svagheter där fokus särskilt läggs på frågor om energi och transporter. Mind map är, precis som det låter, en tankekarta som kan användas i olika sammanhang. I detta sammanhang presenteras det som ett tankeredskap som kan användas vid diskussioner om begrepp som hållbar utveckling. För att identifiera nyckelfrågor som aktualiseras i olika sammanhang används en metod som beskrivs som en strukturerad brainstorming. Rent praktiskt går det tillväga så att varje deltagare skriver ner vad de anser vara nyckelfrågor, dessa kan senare kategoriseras och värderas gemensamt. På så sätt skapas en bild av vilka nyckelfrågor som gruppen tillsammans viktat som särskilt betydelsefulla.

Med hjälp av scenarie-teknik som backcasting kan en önskvärd framtidsvision användas som utgångspunkt för vilka val och beslut som måste fattas för att visionen skall bli möjlig. Syftet är att identifiera kritiska vägval som skall leda till det mål man avser uppnå. Planindikatorer är planeringsverktyg som konstrueras för att möjliggöra jämförelser mellan alternativa planer. En planindikator kan alltså beskriva bullerstörning, tillgänglighet, framkomlighet. Värderosor används för att illustrera en individers eller gruppers subjektiva värderingar av en föreslagna plan. Värderosen konstrueras med nyckelfrågor som kan vara aktuella i en viss planeringssituation. Vid t.ex. bedömningen av en framtida lokalisering av en bussterminal kan kriterier som tillgänglighet, störningar för närboende osv. ges olika värden. Dessa värden kan sedan ställas mot varandra i en visualisering. De olika värdena som tillgänglighet och störning för närboende osv. placeras som siffrorna på en klocka, och beroende på hur man värderar olika planindikatorer så placeras en markering nära mitten, eller nära siffran. Genom att dra en linje som

förenar markeringarna bildas så en värderos som illustrerar hur ett förslag värderas. Värderosor kan därför enkelt med papper och penna användas för att jämföra olika individers bedömning av samma förslag. Ett mer komplicerat sätt att visualisera indikatorer är att använda datorbaserade geografiska informations-system (GIS).

Dessa verktyg skall alltså kombineras och användas i de projekt som skall genomföras i de fem kommunerna. Arbetsgången och de verktyg som är kopplad till olika steg sammanfattas i nedanstående tabell.

**Tabell 8. 1 Verktyg och faser i planeringsprocessen**

| Verktyg                            | Fas                                       |
|------------------------------------|-------------------------------------------|
| Mindmap                            | Definition av hållbarhetsbegrepp          |
| SWOT                               | Analys: omvärlds- och planförutsättningar |
| Strukturerad brainstorming         | Identifieringen av nyckelfrågor           |
| Backcasting och strategiska vägval | Framtagande av framtidsbilder             |
| Värderos och Multikriterieanalys   | Konsekvensbedömning av alternativ         |
| Val av strategi                    |                                           |
| Uppföljning                        |                                           |

Källa: Egna minnesanteckningar 9

Under denna inledande workshop genomförs en tillämpningsövning i grupp där två av verktygen används. Övningen innebär att deltagarna skall göra SWOT-analys och identifiera nyckelfrågor och utvecklingsbehov i arbetet med fysisk planering ur ett hållbarhetsperspektiv. De aspekter som skall beröras i analysen är, hållbarhetsfrågor i stort (dvs. ekonomiska, ekologiska och sociala perspektiv), energifrågor och fysisk planering, trafik- och transportfrågor i fysisk planering, tvärssektoriellt arbete och avslutningsvis övrigt arbete och andra processer. När kommunerna presenterat analyserna får de kommentarer på arbetet från de medlemmar ur referensgruppen som närvarar, närmare bestämt Vägverket, Boverket och Svenska kommunförbundet.

Som en punkt på dagordningen på detta inledande arbetsmöte kring projektet med fysisk planering presenterar kommunerna de planeringsärenden som för tillfället är aktuella och som därför kan komma att utgöra planeringsuppgift för de delprojekt som skall genomföras i de fem kommunerna. Som en andra gruppövning genomförs en inventering av kommunernas tidigare erfarenhet av tidigare presenterade verktyg och metoder samt vilka eventuella för- och nackdelar de upplevt med dem. Samtidigt får de ta ställning till om de har behov och intresse av verktygen (Egna minnesanteckningar 9, Intervju 37).

#### *En diskussion om demokrati och planering*

De två gruppövningarna innebär att deltagarna diskuterar hur lokala planeringsprocesser vanligtvis genomförs, men också hur dessa processer kan ges ett ökat medborgerligt deltagande och huruvida detta är önskvärt utifrån ett demokratiperspektiv. Ett exempel på medborgardeltagande i planeringsprocessen beskrivs av Ulricehamns kommuns trafikplanerare som, i ett tidigare projekt, inbjudit barn

från 6 år och uppåt att delta i arbetet med att göra deras trafiksituation säkrare. Barnen inbjöds att delta i ett möte där de med teckningar och text fick beskriva hur de upplever trafiksituationer på väg till skolor och kamrater. Barnens beskrivningar användes följande vecka som underlag för en diskussion där också vuxna fick delta. Den bedömningen man gör i Ulricehamn är att detta förfaringssätt skapade förutsättningar att förbättra trafikmiljön genom att göra den mer anpassad till barn (Egna minnesanteckningar 9).

Också relationen mellan tjänstemän och politiker problematiseras under detta arbetsmöte. Vem är det som skall ha kontakt med medborgarna i deliberativa processer? Räcker det att tjänstemän träffar och diskuterar alternativ eller fordrar demokratin och ansvarsutkrävandet att politikerna deltar i en dialog med medborgarna? Diskussionen under denna fas av processen handlar således om såväl rent praktiska frågor som grundläggande demokratifrågor om medborgarskap och deltagande samt om relationen mellan förvaltning och den lokalpolitiska ledningen (Enga minnesanteckningar 9).

#### *Lokala seminarier - en tillämpning av verktygen*

Under hösten 2004 genomförs på den operationella nivån, dvs. i de fem kommunerna lokala seminarier där de olika verktygen används i arbetet med att välja den planeringsuppgift som skall ingå i projektet. Ett av inslagen vid dessa seminarier är en workshop där deltagarna, med hjälp av verktyget mindmap problematiserar begreppet hållbar utveckling. Syftet med denna övning är att finna en definition av begreppet som relateras till den lokala kontexten. Ett andra inslag i de lokala seminarier är en rundvandring i det område som kan komma att bli aktuellt som planeringsuppgift. Därefter genomförs en SWOT-analys av detta område. Som underlag för diskussionen används kartor över aktuella områden. De lokala seminarier avslutas med att nyckelfrågor med anknytning till de eventuella planeringsuppgifterna identifieras. Nyckelfrågorna speglar därmed vad som anses avgörande för en lokal hållbar utveckling givet att det är just detta avgränsade område projektet skall behandla. Givet kommunernas olika tänkbara planeringsuppgifter framträder därmed skillnader i valet av nyckelfrågor (Egna minnesanteckningar 10, 11 & 12).

I januari 2005 hålls ett andra gemensamt seminarium på kollektiv nivå. Vid detta seminarium presenterar kommunerna de planeringsuppgifter de valt skall ingå i projektet och forskargruppen introducerar de verktyg och metoder som skall komma till användning härnäst i processen, dessa är framtidsbilder och konsekvensbedömningar. Under detta seminarium framkommer att det finns ett behov att ägna ytterligare en workshop kring dessa nyckelfrågor. Ett ytterligare gemensamt seminarium hålls därför under februari månad 2005 där syftet är att komma vidare i arbetet med att precisera nyckelfrågor som aktualiseras i de kommunala planeringsuppgifterna. Vid seminariet deltar en representant från var kommun som får till uppgift att i sin hemkommun fungera som processledare i det fortsatta arbetet på hemmaplan (Statens energimyndighet ER 2006:19).

Under perioden februari till maj 2005 genomförs lokala endagsseminarier i de fem kommunerna. Syftet med dessa "framtidswerkstäder" som de kom att kallas var att fortsätta det processinriktade arbetet, bl.a. genom att diskutera alternativa lösningar på de planeringsuppgifter kommunerna valt att arbeta med. Här samlas alltså en bredare grupp lokala intressenter för att utifrån nyckelfrågor ta ställning till hur ett avgränsat område i kommunen skall användas (Statens energimyndighet ER 2006:19).

Ett fjärde seminarium på programmets kollektiva nivå hålls i juni 2005. En del av detta seminarium ägnas åt att diskutera och analysera hur användandet av forskarnas verktyg och metoder upplevts i kommunerna. En andra del av seminariet innebär att kommunerna tillsammans använder verktyget värderos för att jämföra alternativa förslag på de planeringsuppgifter de valt och på så sätt få en framtidsbild av en planeringsuppgift där indikatorer för hållbar utveckling använts. Här ges kommunerna möjlighet att bedöma varandras framtidsbilder och därmed ge varandra ytterligare perspektiv på framtagna förslag (Statens energimyndighet ER 2006:19).

Under hösten 2005 genomförs lokala seminarier där kommunernas förslag ställs inför en fördjupad analys. Det analysverktyg som tillämpas här är en multi-kriterieanalys där aktörerna skall rangordna de indikatorer värderosorna konstruerats av. Verktyget syftar till att möjliggöra en diskussion om olika aspekter av hållbarhetsbegreppet, dvs. ekonomiska, ekologiska och sociala indikatorer (Statens energimyndighet ER 2006:19).

I slutet på november 2005 hålls ett två dagar långt gemensamt seminarium på kollektiv nivå som avslutning på denna första etapp inom arbetet med fysisk planering. Under detta avslutande arbete summeras kommunernas erfarenheter delvis genom att en kommunvis SWOT-analys genomförs. Vilka är de styrkor, svagheter, hot och möjligheter kommunerna ser med att använda det förfaringsätt som tillämpats i denna process? Sedan arbetet inleddes har nu sammanlagt 25 dagar med gemensamma och lokala workshops genomförts inom ramen för arbetet med fysisk planering (Statens energimyndighet ER 2006:19). Ansvaret för organiseringen och genomförande av dessa workshops har delats av aktörerna, Energimyndigheten och kommunerna. Det är forskningsledaren, professorn i fysisk planering, som fungerat som processledare, men också doktoranderna har haft ett stort ansvar för att delta i arbetet tillsammans med medlemmar ur Energimyndighetens programgrupp (Egna minnesanteckningar 9, 10, 11, 12, 18 & 20). Forskargruppen har ansvarat för att dokumentera hela processen och skapat ett s.k. Fronterum på Luleå tekniska universitet där material gjorts tillgängligt för alla deltagare. Fronterummet gör det möjligt för alla aktörer att följa processen som dokumenterats inte bara i text utan också i en omfattande samling fotografier. Detta skapar förutsättningar för aktörerna att återkomma till tidigare faser i den egna processen och därtill att ta del av arbetet i de andra programkommunerna. Fronterummet ger alla aktörer möjlighet att själva tillföra detta forum material.

Det har dock under arbetets gång framkommit att det primärt är forskarna som använder detta forum (Intervju 37).

#### *Om tvärsektoriellt arbete och lärande*

Ett mål med projektet var att få till stånd ett tvärsektoriellt arbete i medverkande kommuner (Statens energimyndighet ER 2006:19). I den nätverksanalytiska studie som genomförs under hösten 2005 visar enkät- och intervju svaren att arbetet med detta projekt på den operationella nivån medfört att ett sektorsöverskridande arbete åstadkommit i tre av kommunerna. I två kommuner hade arbetet, vid denna tidpunkt, inte gett detta resultat utan projektet engagerade dem som vanligtvis engagerades i liknande ärenden<sup>31</sup> (Mannberg 2006). Kort sagt har arbetet inte medfört att särskilt många nya kontakter skapats mellan aktörerna på kommunal nivå (Egna minnesanteckningar 18). Om syftet varit helt och hållet inriktat på att skapa nya kontakter, har det fram till hösten 2005, inte varit särskilt framgångsrikt. Det praktiska syftet med detta aktionsforskningsprojekt var också att lokala aktörer skulle tillägna sig nya metoder och arbetssätt. I följande avsnitt får vi ta del av hur aktörerna beskriver arbetet när en något längre tid förflutit, mer precis under hösten 2006 och försommaren 2007. Vi får också ta del av de planeringsuppgifter kommunerna valde att arbeta med. Hur genomförs ett projekt inom fysisk planering, där syftet är att deltagande aktörer skall tillägna sig arbetssätt och kunskap?

#### *Borås*

För Borås del startade, enligt en respondent, projektet vid ett gynnsamt tillfälle, en ny översiktsplan för hela kommunen skulle tas fram. Här valde kommunen att arbeta med översiktsplanen i en av stadens tätorter, Dalsjöfors som ligger cirka en mil utanför centralorten och har ungefär 3 500 invånare. I arbetet deltog förutom kommunala förvaltningar och bolag också en lokal samhällsförening, Attraktiva Toarp (Egna minnesanteckningar 10). Deras engagemang bidrog till att valet föll på just Dalsjöfors (Intervju 4b). Med hjälp av de olika planeringsverktygen togs i Dalsjöfors under processen tre alternativa framtidsbilder fram, "centraliserat näringsliv", "decentraliserat näringsliv" och slutligen "den gyllene medelvägen". Dessa har under processen kommit att införlivas i diskussionen om en ny översiktsplan för orten.

I Borås har man låtit sig inspireras av Monopolspelet och använder metaforerna spelplan och spelregler för den framtagna översiktsplanen. Istället för att ange vad som skulle göras var, så skall alltså regler för *hur* man skall gå tillväga för att göra ändringar av markanvändningen skapas (Intervju 1).

Hur beskriver då de som medverkat i processen detta arbete? I Borås beskriver kommunens tjänstemän (Intervju 1 & 4a) att arbetet varit givande. Det har också varit bra att ta del av de andra kommunernas beskrivningar vid gemensamma workshops som hållits av forskargruppen. Arbetet upplevs ha varit till stor nytta för Borås genom att det skapat nya kontakter och möjligheter. Till de möjligheter som beskrivs hör chansen att tillägna sig forskarnas verktyg. En av kommunens

tjänstemän beskriver projektet som att de tillsammans gjort en mycket imponerande resa som lett till att de nu efter två och halvt år använder verktygen rutinmässigt i arbetet. De positiva erfarenheterna leder i Borås till att man vill vidareutveckla arbetet i nästa etapp där fokus ligger på energi och transporter (Intervju 1).

Har detta projekt varit helt problemfritt i Borås kommun? Det har också under processen visat sig att det funnits ett stort glapp mellan deltagarna t.ex. vad gäller hur man pratar om samma sak. Det tar tid att överbrygga detta avstånd, men projektet upplevs i Borås ha varit framgångsrikt (Borås, delprojekt fysisk planering).

I Borås har arbetet med programmet lett till att nya kontakter skapats och att de olika förvaltningarna kommit att samverka på ett nytt sätt. I Borås anger man att projektet med fysisk planering haft effekter på hur de kommit att arbeta med den lokala översiktsplanen och hur de arbetar med energifrågor. Genom forskarkontakten har de fått nya synsätt och nya arbetsformer som lett till bättre resultat. Projektet har också bidragit till att miljö- och energifrågor kommit att aktualiseras på ett nytt sätt (Borås 2005, Inför halvtidsmötet i Luleå). De samverkansformer som utvecklats inom programmet och kontakten med forskarna upplevs ha gett nya synvinklar och idéer om hur man från kommunens sida kan närma sig näringslivet

### *Solna*

Till de problemområden som lyfts fram som särskilt angelägna att adressera i Sveriges mest överkörda kommun Solna hör den omfattande vägtrafiken (Egna minnesanteckningar 12). Ett mål är därför att förbättra möjligheten att använda kollektivtrafiken. Fysisk planering beskrivs av en respondent som det viktigaste området att arbeta med (Intervju 12). Detta bidrar till att man väljer ett planeringsarbete som omfattar Solna station. Vid projektets start, dvs. 2004, är Solna station en pendeltågsstation och omstigningsplats till andra trafikslag som bussar men ofta till bilar. Det som framstår som ett problem är områdets fysiska utformning som innebär att resenärer som önskar byta mellan trafikslag upplever trafikmiljön som otrygg.

Under arbetet tas två framtidsbilder fram för området Solna station (Statens energimyndighet ER 2006:19). Solna station kom under processen att införlivas i diskussionen och planeringen av den nya stadsdel som skall byggas och där den nya Nationalarenan skall ligga (Intervju 7, 8, 10b & 12).

Arbetsformen som tillämpats har inneburit att de kommunala tjänstemännen fått organisera sitt arbete på ett sätt som de inte varit vana vid. Under processen med projektet deltog sammanlagt sju personer från förvaltningen i arbetet. Under den tid projektet genomfördes ändrades sammansättningen i den grupp som arbetade med uppgiften (Intervju 7 & 10b).

En respondent beskriver projektet som den största framgången med programmet Uthållig kommun, detta trots att det också var det projekt som inneburit störst problem (Intervju 10b). Den politiker som följt programmet under de senaste åren upplever projektet som givande. De förvärvade insikterna tas i bruk i den politiska diskussionen om lösningar som skall bidra till ökad möjlighet att använda kollektivtrafiken, t.ex. att högre krav bör ställas när nya områden skall byggas (Intervju 12).

#### *Ulricehamn*

I Ulricehamn står, i inledningsskedet av projektet, valet mellan tre olika planeringsuppgifter. Efter viss möda väljer aktörerna att arbeta med den kommunövergripande översiktsplanen (FÖP). Syftet med projektet är att få in den framtida energianvändningen i ett tidigt stadium, både den som rör bebyggelse men också transporter. Under arbetet framställs en rad alternativa bilder av ett framtida Ulricehamn där man antingen anlägger en tät eller gles bebyggelse och bygger eller inte bygger ut infrastrukturen (Egna minnesanteckningar 11).

Precis som i grannkommunen Borås har i Ulricehamn, andra aktörer än kommunens tjänstemän deltagit i processen. Också planerare på regional nivå har involverats i arbetet. I ett informationsblad för arbetet beskrivs projektarbetet på följande sätt.

*Alternativa framtidsscenarier för Ulricehamns kommun har tagits fram. Dessa har prövats utifrån de nyckelfrågor som vi kommit fram till är de viktigaste för en uthållig utveckling. Både politiker och tjänstemän har varit involverade i detta arbete. Före det samrådstitiden började hölls en föreläsningsskväll, där lokala konstnärer presenterade sina idéer om intressanta platser i staden. Vi har också bjudit in barn, som med utgångspunkt från sin bostad har fått berätta om hur de upplever omgivningen, skolvägen och platser de brukar besöka (Ulricehamns kommun & Statens energimyndighet 2007).*

Inte heller i Ulricehamn har processen varit problemfri. Kommunens tjänstemän (Intervju 18b) var inledningsvis kritiska mot att projektet över huvudtaget skulle ingå i arbetet. Kritiken grundade sig i en oro för att de näringslivsfrågor, som kommunen ville prioritera, skulle få stryka på foten. Det upplevs som ett problem att man inte vetat att arbetet skulle ingå i programmet från start. På så sätt har inte rätt personer varit med i processen från början.

Efterhand har dock kritiken förbytts och nu anses projektet ha bidragit till att det blir ett långsiktigt hållbart arbete. Nu beskrivs istället projektet som en framgång. Arbetet i projektet har bidragit till att ta fram en fördjupad översiktsplan för centralorten och där energifrågor tagits med på ett nytt sätt.

Också i Ulricehamn beskrivs (Intervju 14) att projektet lett till att kommunala tjänstemän tagit till sig nya verktyg och analysmetoder som kommit till praktisk

användning och som bidrar till att ett strategiskt helhetsperspektiv med olika scenarier kunna utarbetas, också inom ett projekt som upplevs som så tungt som en översiktsplan för hel tätort är. Uppenbarligen har arbetet med framtagandet av denna en fördjupad översiktsplan ha underlättats av att aktörerna tillägnat sig forskarnas planeringsverktyg.

Också från politiskt håll beskrivs projektet som framgångsrikt, och att det inletts vid en gynnsam tidpunkt då den sammanföll med att planarbetet skulle starta. Projektet har resulterat i att Ulricehamns politiker fått se alternativ, där centralorten i framtiden antingen byggs tät eller med en mer utbredd eller gles bebyggelsestruktur, och med olika energikostnader för vatten och avlopp, fjärrvärme samt transporter. Projektet anses ha bidragit till att visa länkarna mellan den fysiska planeringen och de energibesparingsåtgärder som kan beaktas i den. Projektet beskrivs ha fått påverkan på hur Ulricehamns tätort skall kunna utvecklas på ett positivt sätt (Intervju 19).

#### *Vingåker*

Inte heller i Vingåker var genomförandet av detta projekt problemfritt. Den planeringsuppgift som först valdes var området kring järnvägsstationen, belägen i centralorten. Efter en tid ändras detta och valet föll under början av 2005 på kommunens översiktsplan. Motivet till detta byte framhålls vara kommunens behov av att förnya gällande plan från 1990 (Statens energimyndighet ER 2006:19). Detta byte av planeringsuppgifter har upplevts tidskrävande och besvärligt (Intervju 21). I ett informationsblad *Goda exempel* om projektet beskrivs dock att arbetet resulterat i en översiktsplan där energi- och hållbarhetsfrågorna integrerats (Vingåker & Statens energimyndighet 2007).

De personer som arbetat inom projektet beskriver att det i stora drag fungerat bra men att det varit just väldigt tidskrävande (Intervju 21 & 23c). De kunskapsvinster som gjorts beskrivs som mycket olika. Givet att arbetet inkluderat personer utan vana av planeringsfrågor har en del haft mer att lära när det handlar om att tillägna sig forskarnas verktygslåda. Arbetet med fysisk planering har med andra ord efter en något besvärlig inledning fått fungerat bra i Vingåker. En av respondenterna beskriver att det, under de workshops som hållits, har varit ett stort engagemang från såväl tjänstemän som politiker, särskilt under den senare delen av arbetet där 25 till 30 personer deltagit i lokala möten inom projektet (Intervju 23c).

#### *Örnsköldsvik*

I Örnsköldsvik stod valet mellan tre områden och efter en viss tvekan valde kommunen att ägna projektet åt att undersöka hur området där en framtida stationsbyggnad för Botniabanan, den s.k. Norra stationen, skall ligga. En respondent beskriver att detta val innebar att en rad förutsättningar var låsta, så det fanns i området inte så många faktorer som kunde påverkas. Detta ledde till att det egentligen inte väcktes något särskilt engagemang för projektet. Respondenten framhåller att arbetet kommit att innebära att de olika stegen i processen och de för ändamålet avsedda verktygen skulle följas i alla kommuner. Detta uppfattas inte riktigt ha varit det optimala då kommunernas planeringsuppgifter varierat,

men då arbetet bedrivits gemensamt mellan de fem kommunerna där metoderna skulle diskuteras så var denna anpassning nödvändig. Respondenten förklarar det med att planeringsuppgiften, Norra station, inte riktigt passade till den avsedda verktygslådan (Intervju 27).

I det fortsatta arbetet har man i Örnsköldsvik valt att fortsätta arbetet med ett av de andra alternativen, Köpmanholmen som är ett tidigare industriområde där ett omfattande saneringsarbete genomförts. Målet med detta projekt är att ta fram en översiktsplan för området. Efter att man i Örnsköldsvik valt en ny planeringsuppgift så har intresset för arbetet ökat. En respondent (Intervju 29c) berättar att arbetsformerna, som nu tillämpas på Köpmanholmen, väckt intresse hos de såväl tjänstemän som politiker som varit delaktiga i processen. Istället för att som vid arbetet med Norra station där arbetet upplevts som fiktivt så beskriver respondenten att metodiken nu är en integrerad del i kommunens arbetssätt. Detta projekt har vitaliserat det lokala arbetet med fysisk planering. En lärdom är att arbetet tar tid och därmed måste ses som resurskrävande (Intervju 29c).

#### **8.4 En framgångsrik, öppen och förankrad process?**

I vilken utsträckning kan organiseringen av funktionerna prioritering, resursmobilisering och projektgenomförandet tolkas inom den nätverksstyrnings-teoretiska idealtypen? Och har styrningsnätverket i dessa avseenden haft framgång?

På aktionsarenans kollektiva nivå har prioriteringar gjorts som på olika sätt knyter an till de avsiktsförklaringar eller den konstitution som upprättats. De tre projekten - fastighetsskötartutbildningen samt projekten med energianalyser respektive fysisk planering - har genomförts i samarbete mellan aktörer från olika sfärer, Energimyndigheten, forskargrupper, det privata näringslivet inom industri-sektorn, fastighetsägare och kommunala planerare. Genomförandet av dessa projekt har varit en process som utspelats på olika nivåer. En del av arbetet på kollektiv nivå har bestått i att samverka kring dessa projekt. Detta har inneburit en möjlighet för programkommunerna att diskutera och att dela med sig av erfarenheter vilket gör att problem kan undvikas. De informationsregler som tillämpas skapar denna möjlighet till kunskapsspridning inom styrningsnätverket. Den aggregeringsregel som tillämpas visar att styrningsnätverkets prioriteringar påverkas av de möjligheter som skapas.

Under den tid som dessa projekt genomförts har generaldirektörens årliga politikermöte använts för att beskriva dessa projekts innehåll och genomförande. De prioriteringar som gjorts på kollektiv nivå har därmed påverkat samman-sättningen av lokala aktörer som inbjudits att delta vid dessa politikermöten, som kan ses som en årlig återkoppling till den konstitutionella nivån. Till politiker-mötet som hölls den 30 november 2004 hade därför förutom kommunstyrelsernas ordförande också berörda nämndsordföranden samt representanter för kommunernas planeringsavdelningar inbjudits (Statens energimyndighet Dnr 450-02-1489). Organiseringen av den kollektiva nivån skapar förutsättningar

för demokratisk förankring av styrningsnätverket och av de prioriteringar som görs på den kollektiva nivån. Annorlunda uttryckt kan man säga att generaldirektörens politiker möte innebär ett tillfälle att framföra kritik mot organiseringen på kollektiv och operationell nivå.

Energianalyserna i industrierna uppskattas av de kommunala programgrupperna då kommunerna får ett konkret erbjudande att presentera det lokala näringslivet. Betonas bör dock att de nyttoregler som tillämpats innebär att kostnaderna för de genomförda analyserna burits av Energimyndigheten och inte av deltagande kommuner. Som framgått har, de beskrivna projekten, enligt de kommunala arbetsgrupperna tillkommit på förslag från Energimyndigheten. Hur resonerar Energimyndighetens programgrupp om programmets prioriteringar?

När Energimyndighetens programgrupp ombeds beskriva hur det kom sig att dessa projekt kom att bli en del av programmet hänvisar de till medarbetares tidigare erfarenheter och tidigare kontakter med forskarna. Trots Energimyndighetens avsikt att lokala problembeskrivningar styra prioriteringarna inom programmet så blir de projekt de själva erbjuder de som *de facto* kommer att genomföras. Resurserna, utbildnings- och forskningsinsatserna blir koordinerande. En utgångspunkt vid programmets start var att erfarenheterna från programmet skall vara överförbara till andra kommuner, utan att särskilda resurser skall fordras från Energimyndigheten. Av detta skäl har de två forskningsprojekten, energianalys och fysisk planering varit föremål för interna diskussioner. Programmet har genom dessa prioriteringar blivit betydligt mer forskningstungt än vad som avsågs inledningsvis (Intervju 33 & 35).

Processen på kollektiv nivå där prioriteringar görs har resulterat i ett projekt, som för aktörerna inte fanns i sikte från början. Det bör framhållas att kommunerna enligt den avsiktsförklaring som undertecknats åtagit sig att ställa resurser till förfogande för programmets genomförande, men då också sådana projekt som inkluderar nya grupper av tjänstemän introduceras så torde det på förhand vara svårt att beräkna vilka resurser programmet kräver för genomförandet på operationell nivå.

Det verkar vara så att när väl projektet med fysisk planering pågått ett tag så ser aktörerna en rad vinster de gör. Det har skapat ett intresse lokalt att få in energifrågorna i den fysiska planeringen. Det finns inom detta projekt en skillnad mellan tjänstemännens vana av att arbeta med planering. Medan verktygen för den fysiska planeringen kanske kan framstå som ganska självklara har andra aktörer lyft fram dem som värdefull ny kunskap.

Betyder detta att programmet Uthållig kommun är ett framgångsrikt och effektivt försök från den nationella nivån att utöva metastyrning genom att använda sig av mjuka styrformer som utbildningsinsatser? Det finns här goda skäl att hävda att aktörerna varit framgångsrika med att prioritera mellan projekt, att mobilisera resurser och att genomföra projekt. Dessa tre funktioner har också fullgjorts på ett

sätt att relationen mellan aktörerna inom styrningsnätverket ligger inom ramen för den nätverksstyrningsteoretiska idealtypens räckvidd. De prioriteringar som gjorts har inneburit att projekt lanserats inom programmet som alla lokala aktörer, eller enskilda kommuner, uppfattat som de primära problemen att adressera. Givet att styrningsnätverket samlas kring en så vid en så komplex frågeställning som hållbar utveckling, och att så många frågor har tydliga energiaspekter, så tycks det självklart att en förhandling om prioriteringar kan genomföras med olika framgång. En del aktörer, eller kommuner, kommer att vara mer nöjda än andra med enskilda prioriteringar.

Det sätt på vilket prioriteringar och projekt genomförts har kunnat beskrivas inom ramen för den idealtypiska institutionella ordning som nätverksstyrning utgör. En av de farhågor som lyfts är att styrningsnätverk som formas kring komplexa frågeställningar kan drabbas av problem när det gäller att hitta en gemensam måttstock för arbetet. Den fjärde funktionen som behandlas är just detta sökande. Hur går detta sökande i praktiken till i ett styrningsnätverk som omfattar en så komplex frågeställning som uthållig utveckling, och där en så varierande uppsättning aktörer ingår? Detta är temat för nästa kapitel.



## 9 Om sökandet efter en gemensam måttstock

*Utvärdering utgår ifrån att goda avsikter inte är tillräckligt utan att det är resultaten som räknas (Vedund 1998, s. 19).*

I föregående kapitel beskrevs styrningsnätverkets framgångar och problem med organiseringen av de tre funktionerna, prioritering, resursmobilisering och genomförande av projekt. Teoribildningen om nätverksstyrning har visat sig tillhandahålla en idealtyp som infångar aktörernas handlingar.

Detta kapitel har följande uppgift. För det *första*, att beskriva och analysera hur aktörerna inom styrningsnätverket organiserar ett arbete kring den fjärde funktionen, dvs. hur går de tillväga för att identifiera en gemensam måttstock för att utvärdera det egna arbetet? Att besvara denna fråga är ett led i undersökningen av huruvida teorin om nätverksstyrning är en bra beskrivning på hur Uthållig kommun genomförs. Den *andra* uppgiften i detta kapitel är att diskutera styrningsnätverkets framgång. Vad har enligt aktörernas egna bedömningar gått bra och vad har gått mindre bra?

Genom att ta del av dessa beskrivningar ges ytterligare insikt i vilka regler som tillämpas i processen. Kommer analysen att visa att den undertecknande konstitutionen är koordinerande för processen på kollektiv och operationell nivå? Aktörernas beskrivning förväntas alltså ge en fördjupad bild av hur de upplever att aggregerings- och omfångsregler tillämpas, för inte heller en idealtypisk nätverksstyrning kan garantera att alla alltid får just som de själva vill. Denna analys har också till syfte att skapa ett underlag för att diskutera den funktionellt organiserade problemlösningsprocessens kompatibilitet med de territoriellt organiserade självständiga kommunerna. Är det så att de regler som tillämpas i processen medför att kommunerna får inflytande över varandras policyprocesser på ett sätt som kan problematiseras utifrån ett demokratiperspektiv?

Återigen bör framhållas att avhandlingens fokus ligger på den kollektiva nivåns organisering. Men, precis som nämndes i föregående kapitel kan, i syfte att skapa förståelse för aktörernas resonemang om organiseringen på kollektiv nivå, finnas skäl att skildra vad som sker på operationell nivå i de fem kommunerna. Har avsiktsförklaringarna varit koordinerande för kommunerna vilja att ställa resurser till förfogande för genomförandet?

Kapitlet är organiserat kronologiskt och tar sin början på aktionsarenans konstitutionella nivå, dvs. den upprättade avsiktsförklaringen 2003, och avslutas med den utvärdering som genomförs av Gullers Grupp Informationsrådgivare under hösten 2006<sup>32</sup>.

## 9.1 Konstitutionens krav på utvärdering

Genom undertecknandet av avsiktsförklaringen accepterar aktörerna att göra årliga uppföljningar. Arbetet med att finna en gemensam måttstock för att utvärdera programmet har pågått under hela första året. Det kan därmed fastställas att aktörerna låter de *informationsregler* som formellt skall råda också *de facto* vara koordinerande för aktiviteter och åtgärder på kollektiv och operationell nivå. Det uppstår dock p.g.a. den breda målbilden stora problem med att hitta eller skapa en gemensam måttstock för arbetet.

### *December 2003 – tillbaka till Sundbyholm*

Arbetet med att ta fram en mall för uppföljningen har pågått sedan avsiktsförklaringarna upprättades. I kapitel 7 beskrevs genomförandet och innehållet i det första årets avslutande arbetsmöte. Vi får här ta ett steg tillbaka i tiden för att återkoppla till den diskussion som förs där.

Ett av problemen aktörerna beskriver under 2003 års sista arbetsmöte är att den komplexa målbilden för programmet medför att det är väldigt oklart hur man rent praktiskt skall gå tillväga för att dokumentera processen. Hur skall t.ex. en kommunal energirådgivare urskilja när det egna arbetet faller inom ramen för programmet? Här uppstår med andra ord ett problem att avgränsa programmet funktionellt. Ett andra problem uppstår vid uppföljningen. Hur skall aktörerna kunna fastställa och mäta programmets inverkan på de tre ”benen” det sociala, det ekonomiska och det ekologiska perspektivet på hållbar utveckling (Egna minnesanteckningar 4)? De beskriver processen på följande sätt.

*Här har vi talat om möjligheten att använda särskilda uthållighetsmått, men det återstår mycket lärande för oss alla innan vi med fast hand kan känna oss säkra på vilka som är relevanta. Därför lämnar vi nu öppet detta år för varje kommun att själv bestämma vilka indikatorer som passar (Statens energimyndighet Minnesanteckningar 4, 2003 s. 2-3 kursiv i originalet).*

En av de svårigheter aktörerna upplever sig stå inför är problemet att säkerställa att eventuella förändringar i riktning mot en hållbar utveckling skall kunna härledas till just genomförandet av Uthållig kommun. En uppmätt förändring i riktning mot en hållbar utveckling kan enligt deras resonemang inte tas som indikation på att just deras arbete är framgångsrikt. De uttrycker dock en ambition att försöka åstadkomma kriterier som är tillämpbara på projekt som startas inom programmet.

*Det vore helt enkelt värdefullt för utvecklingen om kommunen försökte mäta uthålligheten. Mätningar, publicering och diskussion om uthålligheten skulle i sig ha positiva spridningseffekter. Dessutom: det är av avgörande betydelse att få alla i kommunen att ha detta mål i sikte, att arbeta för det – då måste vi mäta och följa upp.*

*I den mån vårt program kan bidra till att kommunen utarbetar ett mått och börjar använda det, vore mycket vunnet. Detta skulle innebära en sådan strukturell förändring som vi i tidigare diskussioner angivit som det bästa vi kan uppnå – en förändring av bestående karaktär som påverkar strukturen i kommunen i uthållig riktning (Statens energimyndighet Minnesanteckningar 4, 2003 s. 2-3 kursiv i originalet).*

Ambitionen beskrivs inte som att alla kommuner skall enas om indikatorer eller mått på det genomförda arbetet men att det är av vikt för programmet att kommunerna anstränger sig för att hitta mått som beskriver dels *processen* med programmets genomförande och vilken *effekt* arbetet har med avseende på hållbarheten i utvecklingen. Istället föreslås att de indikatorer och mått som skall ligga till grund för dokumentationen och värderingen av arbetet skall bygga på lokala omständigheter och att man bygger vidare på redan pågående kvalitetsarbete (Egna minnesanteckningar 4).

Förutom att aktörerna avser finna indikatorer och mått på effekter på långsiktig hållbarhet så eftersträvas att finna mått på den process programmets genomförande utgör. I den uppföljning som kommunerna skall göra så föreslås att de ska redovisa programmets aktiviteter som syftar till att allt fler skall känna till programmet och att programmet skall omfatta allt mer av den kommunala verksamheten. En rad processmått föreslås.

- Antal möten med folk fördelat på företagare, lokal/husförvaltare, transport-relevanta, ev. andra betydelsefulla kategorier
- Antal mätta kontakter via press och ”reklam”
- Nya nätverk mätta enligt enkät
- Nya aktörsgrupper som anammat målet ”Uthållighet” (Statens energimyndighet Minnesanteckningar 4, 2003, s. 4 kursiv i originalet ).

Aktörerna för under slutet av år 2003 en diskussion om hur uppföljningen av arbetet skall göras. En gemensam utgångspunkt är att det i det dagliga arbetet inte är särskilt väsentligt att ”skydda varumärket”. Det är med andra ord inte särskilt viktigt att när kontakter tas med olika aktörer att framhålla att en idé eller ett initiativ kan vara ett resultat av processen på kollektiv nivå inom Uthållig kommun. Detta utgör en aspekt av problemet med uppföljningar av programmet (Egna minnesanteckningar 4).

## **9.2 Indikatordjungeln**

Ett återkommande inslag i diskussionerna kring uppföljning är problemet att fastställa huruvida vidtagna åtgärder leder i rätt riktning (Egna minnesanteckningar 2 & 4). Det finns när programmet startar en rad olika uppsättningar av indikatorer som används. En av dessa, *Guide till indikatordjungeln*, har getts ut i Energi-myndighetens rapportserie (Statens energimyndighet ER 1:2002). Inte heller dessa indikatorer ger vägledning i det arbete som bedrivs. Av detta skäl engagerar

Energimyndigheten under slutet av 2004 en doktorand vid Umeå universitet att inleda ett arbete om hur man på kommunal nivå kan formulera hållbarhetsindikatorer. I den analys de gör av programkommunernas arbete framkommer att samtliga kommuner använder olika system och mätetal som indikatorer, bokslut och nyckeltal. Av en studie som presenterades under våren 2006 framgår att ingen av kommunerna har några uppföljningssystem som kommit att tillämpas generellt (Mineur & Dahlgren 2006).

### 9.3 Halvvägs i Uthållig kommun

Tredje veckan i september 2005 hölls ett två dagar långt arbetsmöte där syftet var att göra en summering och analys av den första halvan av programtiden. Vid detta tillfälle har aktionsarenans kollektiva nivå geografiskt förlagts i Luleå. Initiativet till detta möte togs på arbetsmötet under våren (Egna minnesanteckningar 16).

Syftet med arbetsmötet var att ställa programmet inför kritisk granskning. För att få en bred uppslutning vid arbetsmötet inbjöds kommunernas programledare att till detta möte mobilisera berörda aktörer från den lokala politiska ledningen samt de förvaltningstjänstemän de ansåg borde delta. Också samtliga medlemmar i den referensgrupp som kopplats till programmet inbjöds att delta.

Inför detta halvtidsseminarium hade såväl Energimyndighetens som de kommunala programgrupperna ”på hemmaplan” diskuterat en rad frågeställningar, så de personer som närvarade antas därmed framföra uppfattningar som var väl förankrade i kommunerna.

På arbetsmötet analyserade aktörerna processen på såväl kollektiv som operationell nivå. Dels behandlades hur processen på kollektiva nivån organiserats, dvs. vilka problem och projekt som kommit att prioriteras och varför det blivit så. Dessutom analyserades det stöd aktörerna upplevde att de fått inom de egna organisationerna, t.ex. vilka resurser de fått för genomförandet (Egna minnesanteckningar 17).

#### *Om organiseringen av processen på kollektiv nivå*

Som tidigare redovisats har vid tiden för halvtidsseminariet tre projekt inletts i kommunerna till följd av de prioriteringar som gjorts på den kollektiva nivån. Dessa är fastighetsskötartutbildningen, projektet med energianalyser samt projektet med fysisk planering. Vilka synpunkter har aktörerna på det faktum att dessa projekt kommit att ingå i programmet? Annorlunda uttryckt hur nöjda är man med de omfångsregler som tillämpats? Hur pass tillfreds är aktörerna med de positionsregler som utvecklats som innebär att den resursstarka myndigheten intar en roll som metastyrare?

Det faktum att fastighetsskötartutbildningen och projektet med energianalyser kom att ingå i programmet framstår i den diskussion som förs vara oproblematisht. Den tolkning jag gör är att det på den kollektiva nivån tycks ha rått konsensus om att dessa projekt skulle komma att ingå i Uthållig kommun. Ett annorlunda för-

hållande tycks råda vad avser projektet med fysisk planering. Det har i Solna varit svårt att förankra projektet med fysisk planering då det inte fanns med i avsiktsförklaringen. De är därför inte tillfreds med hur prioriteringar genomförts på den kollektiva nivån. I Solna uppfattar man därför att Energimyndigheten "lägger sig i" för mycket. Inte heller i övriga kommuner har det varit helt problemfritt att introducera detta projekt (Egna minnesanteckningar 17).

Vingåker upplever att de mer eller mindre varit tvungna att följa de prioriteringar Energimyndigheten föreslagit, medan andra frågor fått vänta. Denna uppfattning delas av Borås. I Solna, Ulricehamn och Örnsköldsvik delade man uppfattningen att fokus kommit att ligga på de projekt som initierats av Energimyndigheten men att dessa legat helt i linje med kommunens egna behov (Egna minnesanteckningar 17).

#### *Aktörerna om organiseringen på operationell nivå*

I detta avsnitt beskrivs hur aktörerna nämner ett antal faktorer som kan antas påverka genomförandet. Dessa är stödet för programmet vid start, resurser som avsatts för genomförandet, samt hur förankringen av arbetet upprätthållits. I de avsiktsförklaringar som upprättats förband sig kommunerna att organisera arbetet i en modell som enkelt skulle kunna visualiseras och beskrivas. Alla kommuners handlingsplaner innehåller också sådana modeller. Frågan är dock om kommunerna nu när halva projekttiden gått står fast vid detta avtal om att upprätthålla en fungerande genomförandestruktur. I de avsiktsförklaringar som upprättats har kommunerna förbundit sig att ställa resurser till förfogande i sådan utsträckning att programledaren skall kunna ägna en väsentlig del av sin tid till programmets genomförande. Hur blev det med den saken i kommunerna, dvs. hur har de faktiska villkoren sett ut för kommunernas representanter?

Kommunernas beskrivningar av programmets organisering presenteras i bokstavsordning. Därefter presenteras Energimyndighetens analys av samma frågeställningar. Har den konstitution aktörerna undertecknat varit koordinerande för hur de organiserat arbetet?

*Borås* beskriver vid halvtidsseminariet programgenomförandet på följande sätt (Borås 2005, Inför halvtidsmötet i Luleå). Programmet knyter bra an till pågående arbete med att ta fram Energiplan och strategidokumentet Miljömål för Borås. I Borås fanns därför en stark politisk vilja att delta i programmet, men några särskilda medel har inte avsatts. I Borås utgörs den centrala programgruppen av tre personer; Agenda21-samordnaren, energirådgivaren samt näringslivssekreteraren. Praktiskt innebär det att genomförandet möjliggörs genom att programgruppen omprioriterar hur de använder sina resurser. De uppger att det är i princip omöjligt att fastställa hur mycket av sin arbetstid de ägnar åt just Uthållig kommun (Borås 2005, Inför halvtidsmötet i Luleå). Projektet med energianalysen uppges i Borås ha förbättrat relationerna mellan kommunen och det lokala näringslivet då det inneburit att kommunen kunnat erbjuda näringslivet något väldigt konkret. Om framtida prioriteringar skriver Borås på följande sätt:

*Vi tror att det är dags att mer inrikta arbetet inom Uthållig kommun på hur vi kommuner sedan själva ska kunna fortsätta programmets tankar även efter det att STEM försvunnit ur bilden. Det är också viktigt att vi mer inriktar oss på vår målbild och inte bara ”hoppas på” projekt som dyker upp (Borås 2005, Inför halvtidsmötet i Luleå).*

Också detta citat, vill jag hävda, ger stöd för tesen att metastyrning utövas genom att metaaktörer förfogar över kritiska resurser. De erbjudanden om projekt som Energimyndigheten kommit med har getts företräde framför lokalt initierade problem.

Solna beskriver i sin analys att stödet för programmet, vid dess start, var starkare från politiskt håll än från den kommunala förvaltningens sida. Det faktum att kommunstyrelsens ordförande personligen undertecknat en avsiktsförklaring med Energimyndighetens generaldirektör upplevs i Solna ge programmet en särskild status.

Den programgrupp på åtta personer som under första året arbetat med framtagningen av en handlingsplan är unik. De medverkande har inte tidigare arbetat tillsammans i en så bred konstellation. Efter det första året har arbetet kommit att organiseras så att programgruppens medlemmar deltagit i projekt som ligger inom ramen för deras ordinarie sysslor (Solna 2005, Inför halvtidsmötet i Luleå). I Solna är stadens Agenda21-samordnare programledare och den centrala personen i kommunens genomförandestruktur. De resurser som Solna kommun avsatt för programmets genomförande uppgår till 90 % av programledarens arbetstid. Dessutom avsätter en tjänsteman från stadsledningsförvaltningen 5 % av sin arbetstid till programmet. Vid halvtidsanalysen är läget det att programledaren och en tjänstemannen på stadsledningsförvaltningen planerar arbetet som två gånger per år presenteras för och förankras i kommunstyrelsen.

Arbetet med programmet har i Solna medfört att miljöarbetet kommit att inriktas på miljö- och energifrågor. Dessutom har samarbetet inneburit möten och dialog mellan olika förvaltningar, nätverk har således skapats. Externa kontakter har skapats, t.ex. med forskare vilket var ett önskemål som uttrycktes av kommunen i handlingsprogrammet. Också de personliga erfarenheterna som det innebär att ha tagit del av arbetet lyfts fram som väldigt positivt då det medfört att egna kunskaper fördjupats och utvecklats (Borås 2005, Inför halvtidsmötet i Luleå).

I Ulricehamn var stödet för programmet starkt såväl från den politiska ledningen som från förvaltningen. Dock råder under hösten 2005 en politisk turbulens i Ulricehamn vilket tar sig ett uttryck i att den dåvarande kommunstyrelseordföranden lämnat sin post. I den programgrupp som från början bildats hade inledningsvis en tjänsteman från näringslivskontoret, Agenda21-samordnaren samt kommunens miljöstrateg centrala funktioner. I halvtid anger man att arbetet till följd personalomsättningen stannat upp något. I Ulricehamn avsätts inga särskilda ekonomiska medel för programmets genomförande och kommunens

representant på mötet framhåller att det är omöjligt att funktionellt avgränsa arbetet så att det görs tydligt vad som faller inom ramen för just Uthållig kommun. Programmet har i Ulricehamn varit en naturlig plattform för att etablera en samverkan mellan energirådgivare och näringslivskontoret. Kommunens arbetsgrupp har fått fundera över de egna arbetsmetoderna och hur dessa kan utvecklas. Insikten om att framgång i projekt beror på enskilda personers engagemang har också ökat. En annan lärdom är att det är viktigt att projekt är förankrade i kommunens egna behov. En idé som framförs från Ulricehamn är att kommunernas programgrupper skall träffas och sinsemellan föra en dialog utan att Energimyndigheten finns representerad (Ulricehamns kommun).

I Vingåker fanns vid tiden för undertecknandet av avsiktsförklaringen från politiskt håll ett visst motstånd mot programmet. Här har situationen hela tiden varit den att det praktiska genomförandet på operationell nivå i huvudsak utförs av en person, som i sitt arbete fungerar som både Agenda21-samordnare och energirådgivare. Den programgrupp som skapades för att arbeta med den lokala handlingsplanen var till sin sammansättning en ny konstellation av aktörer. Givet att det är en liten kommun där programledaren redan personligen ansvarar för de frågor som aktualiseras inom programmet så har genomförandet i praktiken inte inneburit att hans personliga nätverk inom kommunen utvecklats. Däremot har kontakterna med externa aktörer tillkommit. Att Vingåkers kommun deltar i Uthållig kommun har lett till att den kommunala programledarens egen legitimitet ökar och håller dörrar öppna i kommunen (Egna minnesanteckningar 17).

I Örnsköldsvik rådde vid programstart en viss skepsis mot programmet som arbetsmodell, dock fanns ett starkt lokalt intresse för att arbeta med energifrågor. I kommunen består vid halvtidsseminariet kärnan i den genomförande strukturen av en person som är områdesansvarig för kommunens näringslivsutveckling. Under programmets första år deltog även en person från energikontoret i arbetet på kollektiv nivå. De resurser som avsätts för programmets genomförande är programledarens arbete som till nästan 100 % arbetar med frågor som på olika sätt kan relateras till programmet. Arbetet med programmet har i kommunen inneburit att man såväl inom den kommunala organisationen arbetat på ett nytt sätt med energi- och transportfrågor som, externt mot det lokala näringslivet. Den analys av programmet som görs i Örnsköldsvik framhåller att:

*Hos oss är Uthållig kommun katalysator för att få igång olika hållbarhetsprojekt. Uthållig kommun finns oftast inte med när projekten förverkligas. De som genomför och finansierar åtgärder blir projektägare och därmed kommer att synas utåt. Uthållig kommun behöver inte i alla sammanhang ha en framträdande roll (Örnsköldsviks kommun 2005, kursivering i originaltexten).*

Detta citat tydliggör svårigheten att avgränsa programmet funktionellt. Trots att en åtgärd kan vara initierad av och genomföras som ett resultat av arbetet på den kollektiva nivån finns inte någon garanti att genomförande strukturer på den

operationella nivån i kommunen är medvetna om projektets ursprung. I Örnsköldsvik anges att Uthållig kommun innebär ett nytt sätt att arbeta med energi- och transportsektorn.

*Energimyndighetens* programgrupp beskriver att programmet har en stark förankring på myndigheten, vilket delvis torde kunna förklaras med att generaldirektören initierat och hela tiden stöttat programmet. Organisatoriskt kom programmet inledningsvis att läggas direkt under generaldirektören, eller som en ”strimma” genom myndighetens avdelningar. Inledningsvis utgjordes Energimyndighetens interna projektgrupp av handläggare från fyra av myndighetens avdelningar. Sammansättningen innebar att nya personkontakter skapades inom myndigheten. Sedan programstart har programgruppens sammansättning och inbördes uppgifter ändrats. Någon utmaning mot kontinuiteten i arbetet upplevs inte dessa ändringar utgöra. De ekonomiska resurser som avsatts för programbudgeten är ca. 2 miljoner kronor per år medan forskningsbudgeten uppgår till ca. 2,8 miljoner kronor per år (Statens energimyndighet Presentation vid halvtidsseminariet).

Att generaldirektören själv initierat och är delaktig i processen tillhör de faktorer som antas legitimera programmets arbetsformer som innebär att man inte på förhand kan uppvisa ett facit som kan användas för att värdera programmet i efterhand. Till de strukturella faktorer som motiverar och stärker programmet framhåller Energimyndigheten också följande händelser och företeelser:

- Nytt energipolitiskt program 2003 – med ökat fokus på lokala och regionala initiativ
- Regeringsombildning med nytt departement – miljö och samhällsbyggnadsdep.
- Hållbarhetsrådet m.m.
- Utökat uppdrag för Energimyndigheten (2005) att kommersialisera energiforskning (Statens energimyndighet Presentation vid halvtidsseminariet).

Till de problem och frågeställningar som arbetet inom programmet kommit att inriktas på hör forskning som enligt Energimyndigheten inte fanns med från början. Forskningen kom så att säga in efter det att förstudien genomförts 2002, men från Energimyndigheten uppfattade man tidigt; ”... att det skulle kunna bli en väsentlig del i vår roll att ge kommunerna kunskap” (Statens energimyndighet Presentation vid halvtidsseminariet). Precis som i programkommunerna har arbetet med programmet initialt inneburit att tjänstemän från olika avdelningar kommit att samarbeta i en för ändamålet konstruerad konstellation. Också inom Energimyndigheten har det efterhand utkristalliserats en central kärna av medarbetare som i större utsträckning deltar i genomförandet.

Till de lärdomar som myndigheten presenterar vid halvtidsseminariet är att den ambition de hade att deras insats i kommunerna skulle kunna minska redan efter första året inte nåtts, genomförandet fordrar ännu efter halva tiden ett omfattande

engagemang från deras sida (Statens energimyndighet Presentation vid halvtidsseminariet)

Det faktum att detta arbetsmöte hålls i det nordligt belägna Luleå, vilket torde ha inneburit långa resor, kan eventuellt ha bidragit till den, givet temat, tämligen glesa uppslutningen. Genomförandet av halvtidsseminariet i september 2005 utgör en del av aktörernas arbete med att utvärdera processen på ett strukturerat sätt. Det är dock troligt att den varierande uppslutningen från kommunernas sida kan ha inneburit att diskussionerna vid seminariet påverkats (Egna minnesanteckningar 17).

#### *Likheter och skillnader på operationell nivå*

Gemensamt för alla kommuner är att de har kontinuerliga avstämningar med den politiska ledningen i kommunen. På samma sätt beskrivs det årligen återkommande mötet mellan kommunernas politiska ledning och generaldirektören vara en framgångsfaktor och av stor betydelse för att upprätthålla en demokratisk förankring. Gd-mötet innebär att den politiska ledningen måste hålla sig informerad om vad som sker inom programmet samtidigt som det skapar möjligheter för dem att ta del av andra kommuners erfarenheter (Egna minnesanteckningar 17).

I samtliga kommuner har de genomförandestrukturer som angetts i handlingsprogrammen varit med att formulera målsättningar för programmet under programmets första år, vilket lett till att nya kontakter skapats. De personer som arbetar med genomförandet ändras utifrån vilka insatser som kommit att bli aktuella, vilket innebär att de organiseringsmodeller för arbetet som bildades vid programmets start är flexibla. En kärna av centrala personer finns i alla kommuner och dessa har varit med från början. De lokala programledarnas hemvist i den kommunala organisationen varierar dock, en del är Agenda21-samordnare medan en del arbetar med näringslivsfrågor (Egna minnesanteckningar 17).

I såväl Solna, Vingåker som Örnsköldsvik består kärnan i den genomförande strukturen av en person. I Örnsköldsvik, Solna och Ulricehamn har tidigare medlemmar i programgrupperna bytt arbeten. I några kommuner har programgrupperna tidvis påverkats av föräldraledigheter och andra ledigheter. Riskerna med organiseringen av arbetet på operationell nivå diskuteras (Egna minnesanteckningar 17).

Från Energimyndigheten framhålls att genomförandet av programmet är ett kommunalt politiskt åtagande, inte ett personligt. Kommunerna har i en skriftlig avsiktsförklaring åtagit sig att genomföra ett arbete, detta skall, enligt Energimyndigheten, alltså inte påverkas av enskilda individers privata omständigheter utan här bör kommunerna bygga genomförandestrukturer som är robusta nog att klara sådana påfrestningar. Att arbetet inte gått i stå förklarar Energimyndigheten med att de kommunala tjänstemännen är eldsjälar som driver arbetet framåt genom att också ta på sig sina frånvarande kollegors arbete. Den politiker från

Solna som deltar vid halvtidsseminariet framför synpunkten att man inom programmet bör göra prioriteringar tydliga och att Energimyndigheten behöver komma ut i kommunerna och prata med politikerna för att tydliggöra det åtagande de gjort inom programmet (Egna minnesanteckningar 17).

De skillnader som finns mellan kommunerna gör det möjligt för aktörerna att identifiera möjligheter och problem. En negativ lärdom som återges i Ulricehamn beskriver den lilla kommunens sårbarhet till följd av att ansvarsområden är individuella, dvs. att den kommunala problemlösningen är fragmenterad. Alla har därmed egna ansvarsområden. Samtidigt framhåller man i Vingåker att det, i en liten kommun, är nära mellan människor och att det i sig underlättar genomförandet (Egna minnesanteckningar 17).

Ett problem som identifierades är att Borås och Vingåker upplevt att de fått vänta in forskargruppen från Linköping när denna varit upptagen i de andra kommunerna. Inom projektet för fysisk planering anger de kommunala aktörerna att de lärt sig nya arbetsmetoder och verktyg som gör det lättare att samverka med andra förvaltningar och att prata med politiker (Egna minnesanteckningar 17).

#### *Analys av aktörernas diskussion*<sup>33</sup>

En reflektion är att programmets breda målbild, dvs. hållbar utveckling, uppvisar sådan vidd att arbetet med att göra prioriteringar genomfördes på ett sätt som inte tydligt fastställts innan arbetet startade. De avsiktsförklaringar som upprättats mellan Energimyndigheten och de enskilda kommunerna besvarar inte frågan om *hur* man skall komma fram till vad som skall göras, dvs. enligt vilka principer beslut skall fattas inom programmet.

Min tolkning är att detta ger stöd för den tes nätverksstyrningens teoretiker driver, att metastyrning utövas genom att en aktör förfogar över strategiska resurser, mer precist kapacitet att mobilisera resurser i form utbildningsinsatser och forskningsprojekt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det på halvtidsseminariet framförs såväl mycket positiva och som återhållsamma reaktioner på de projekt som kommit att utgöra fokus för programmet och på det sätt dessa introducerats i programmet. I de enskilda projektens genomförande på operationell nivå har de lokala programgrupperna samverkat med andra kommunala tjänstemän och detta har uppfattats som positivt. Projekten har vid denna tidpunkt lett till att nya kontakter inom de enskilda kommunerna etablerats. De gränsregler som tillämpas i arbetet på kommunal nivå har därmed förändrats. I så måtto har organiserandet av problemlösningen på operationell nivå genomgått en institutionell förändring som av aktörerna själva upplevs som positiv.

Huruvida det mellan kommunerna kommer att uppstå kommunikation utanför den kollektiva nivån är tidigt att säga något om. En sådan utveckling torde dock vara gynnsamt för den fortsatta utvecklingen inom styrningsnätverket. Samtidigt är det

på denna punkt avhandlingens tredje frågeställning aktualiseras, dvs. den utmaning för den territoriellt organiserade problemlösningen med självstyrande kommuner som de funktionellt organiserade styrningsnätverken utgör. Hur skall dessa två principer kunna förenas utan att demokrativärden går förlorade?

#### **9.4 November 2005 - Ett besök i verktygslådan**

Också vid 2005 års avslutande arbetsmöte som hålls på Sundbyholm är uppföljning av arbetet en punkt på dagordningen. Vid detta arbetsmöte deltar den doktorand ifrån Umeå som arbetar med det indikatorprojekt som ovan nämnts. Hon beskriver hur hon i ett annat projekt studerat kommuners användning av indikatorer (Egna minnesanteckningar 19; Statens energimyndighet Minnesanteckningar 7).

Ett inslag som tillkommer på detta arbetsmötes dagordning är en analys av genomförandeprocessen. Här kommer ett av de verktyg aktörerna tillämpat inom projektet med fysisk planering till gagn, den sk. SWOT-analysen. Detta inslag genomförs i två grupper, den ena utgörs av Energimyndighetens programgrupp, den andra av kommunerna. När så grupperna skrivit ned sina uppfattningar så återsamlades deltagarna och diskuterade resultatet. I figurerna nedan återges SWOT-analyserna. Vilka styrkor, svagheter, hot och möjligheter identifierar de två grupperna av aktörer? Då en av avhandlingens frågeställningar handlar om att fastställa huruvida organiseringen av programmet är framgångsrikt tas här möjligheten att ta del av aktörernas resonemang om hela programmet. Hur resonerar aktörerna kring organiseringen av de fyra funktionerna; prioritering, resursmobilisering, projektgenomförande och framtagande av en mall för uppföljning? Har organiseringen genomförts på ett sådant sätt att den går relationen mellan aktörerna ligger inom den nätverksstyrningsteoretiska idealtypens räckvidd? Och i vilken mån uppfattar aktörerna att processen är framgångsrik?

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Styrkor</b><br>Miljöfrågorna lyfts<br>Fokus på energi<br>Samverkan över gränserna<br>Bra förankring lokalt – politiskt<br>Trevliga möten<br>Kick att komma igång<br>Stem har trevlig personal<br>Kontakt med forskare<br>Olikheter mellan kommunerna<br>Ger legitimitet, t.ex. vid ansökan om andra projekt<br>Infospridning genom Stems hemsida | <b>Svagheter</b><br>Info mest på Stems hemsida<br>Olika bilder i uppstarten – oklart<br>För lite näringsliv (saknas)<br>Konstruktiv kritik från deltagarna<br>Kontaktpersoner – mer aktiv roll<br>Personrelaterat – känsligt för personalomsättningar<br>För kort framförhållning – projekten är kometer som dimper ner<br>Lång startsträcka<br>Ej målfokusering |
| <b>Möjligheter</b><br>Bygga på projekt lokalt<br>Kontaktnäten lever kvar<br>Inspirera och sprida kunskap<br>Möjlighet att påverka<br>Ingångar till Stem<br>Prioritera framtida projekt, önskelista från kommunerna<br>Anpassa projekt på resp. kommun                                                                                               | <b>Hot</b><br>Personalomsättning<br>När projektet är slut....?<br>Förlorad legitimitet<br>Kollegors inställning<br>Programledaren delegerar inte – kör slut på sig<br>Resursbrist – pengar och personal<br>Dålig måluppfyllelse                                                                                                                                  |

**Figur 9. 1 Kommunernas SWOT-analys**

Källa: Statens energimyndighet. Minnesanteckningar 7

|                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Styrkor</b><br>Politisk förankring<br>Bra rykte<br>Avdelningsövergripande på Stem<br>Avdelningsövergripande i kommunerna<br>Forskarna<br>Långsiktigheten<br>Avsiktsförklaringarna<br>Kul<br>Olikheterna | <b>Svagheter</b><br>Centralstyrning<br>Få lokala initiativ<br>Tidsbrist för kontaktpersoner<br>Inte tillräckligt lyhörda<br>Otydlig i början<br>Olikheter |
| <b>Möjligheter</b><br>Tidsandan – klimatfrågan<br>Samverkan<br>Pilotprojekt<br>Ny "typ" av forskning                                                                                                       | <b>Hot</b><br>Indragning av medel<br>Personalomsättning<br>Ny GD                                                                                          |

**Figur 9. 2 Energimyndighetens SWOT-analys**

Källa: Statens energimyndighet Minnesanteckningar 7).

Här uppstår med andra ord en möjlighet att analysera de två aktörsgruppernas uppfattning om hur programmet kommit att utformas. Vid kommunernas diskussion genomförs en direktobservation. Anteckningar från detta tillfälle och vid den gemensamma genomgången ligger till här grund för analysen nedan (Egna minnesanteckningar 19).

Att styrningsnätverket till följd av hur gränsregler tillämpats består av kommuner som är mycket olika beskriver bägge grupper som en av programmets styrkor. Olika heterna ger nya perspektiv. Denna olikhet upplevs också som en svaghet (Egna minnesanteckningar 19).

Den avsiktsförklaring som undertecknas anger att kommunerna skall avsätta resurser för programmets genomförande, en formell nyttoregel finns således. I praktiken har det blivit så att arbetet bedrivs av ett fåtal personer vilket ökar sårbarheten. Detta faktum gör att kommunerna upplever just resursmobiliseringen som ett hot. Är det så att den nyttoregel avsiktsförklaringen innehåller *de facto* inte tillämpas på den kollektiva nivån? Inte bara i kommunerna utan också inom Energimyndigheten finns en oro inför framtida interna prioriteringar (Egna minnesanteckningar 19).

Det övergripande policyproblemet tycks de båda grupperna vara tillfreds med och eniga om, klimatproblematiken ställer energifrågor i fokus, och Uthållig kommun tas som ett steg i riktning mot en uthållig utveckling. Fragmenteringen av problemlösningsprocesser beskrivs som ett problem. Såväl inom kommunerna som inom Energimyndigheten har detta så kallade "stuprörsproblem" kunnat adresseras till följd av hur genomförandeprocessen organiserats. När det gäller att skapa kontakter upplever aktörerna att programmet hittills varit framgångsrikt. Det har uppstått ett samarbete över avdelningsgränser. Dock upplever såväl kommunerna som Energimyndigheten att relationen mellan de enskilda kommunerna och deras kontaktpersoner på myndigheten är en svaghet. Här har kontakterna inte varit enkla att upprätthålla (Egna minnesanteckningar 19).

Att omfångsreglerna möjliggör ett fem år långt program upplevs som en styrka. Omfångsregler avgränsar också det policyproblem kring vilka styrningsnätverk formas. Det tycks vara så att omfångsregeln inledningsvis inte uteslöt någonting. Detta framstår som ett problem. En regel som säger att *alla* problem skall adresseras saknar koordinerande funktion. Det blir istället en *ad hoc-regel* som tillämpas, mera likt slumpen. Den breda målbilden beskrivs som en svaghet. Programmet var inledningsvis otydligt. Det tog också lång tid innan arbetet upplevs ha kommit igång på allvar. Aktörerna uttrycker också en oro för framtiden, kommer de att nå sina mål (Egna minnesanteckningar 19)?

De olika mål- och problembilderna har lett till prioriteringar som inte upplevs ha varit anpassade för alla kommuner. De omfångsregler som tillämpats har alltså medfört att prioriteringar gjorts som alla kommuner inte är helt nöjda med. Kommunerna beskriver därför att processen präglats av en viss centralstyrning och att detta är en svaghet (Egna minnesanteckningar 19).

När det gäller prioriteringar framhåller Energimyndigheten att det tagits få lokala initiativ. Detta beskriver Energimyndigheten som en svaghet, samtidigt som kommunerna ser det som en möjlighet för framtiden. De aggregeringsregler som tillämpas anger vem, om någon, som äger företräde när beslut fattas om vad som

skall göras. De aggregeringsregler som tillämpas ger Energimyndigheten företräde vid prioriteringar. De positionsregler som utvecklas och som fastställer aktörernas relation till varandra tydliggör Energimyndighetens roll som meta-styrare (Egna minnesanteckningar 19).

Givet sin resursmobiliseringskapacitet intar Energimyndigheten en avgörande roll. Detta beskriver Energimyndigheten som ett problem – kommunerna presenterar för få egna initiativ. När det gäller prioriteringar finns också svaghet i det sätt på vilket det görs. Kommunerna beskriver att de får för kort tid på sig att förankra projekt på hemmaplan. De blir ”kometer som dimper ner” i kommunerna (Egna minnesanteckningar 19).

Organiseringen av processen uppskattas och det är en av styrkorna de två grupperna framhåller. Kommunerna uppger att arbetet ger en kick och att de gemensamma mötena är trevliga. Energimyndighetens programgrupp beskriver att en av styrkorna med programmet är just att det är kul. Organiseringen och de prioriteringar som gjorts har bidragit till att kontakter med forskare skapats, så trots att man från kommunalt håll inte alltid är så nöjda med prioriteringarna beskrivs det av bägge aktörsgrupperna som positivt. Att näringslivet inte kommit med beskrivs som en svaghet (Egna minnesanteckningar 19).

Programmets *politiska förankring* beskrivs också som en styrka vilket kan vara en faktor som bidrar till att legitimera arbetet. Den demokratiska förankringen bygger i programmet på avsiktsförklaringen och upprätthålls genom generaldirektörens politikermöten och kommuntjänstemännens avrapporteringar till sina respektive kommunala organisationer. Aktörerna uttrycker dock en oro för att programmet skall förlora sin legitimitet i kommunerna. Detta kan tolkas som att Energimyndighetens ambition att inte detaljstyra inte kan nås dels till följd av få lokala initiativ dels till följd av att de själva presenterar kommunerna med erbjudanden som är lockande. En annan tolkningsmöjlighet är att avsiktsförklaringen omfattar programmet som helhet. De olika delprojektens genomförande är inte beroende av politiska beslut på kommunal nivå (Egna minnesanteckningar 19).

Vid de tidigare möten jag deltagit i har jag noterat att relationen mellan de kommunala representanterna präglas av öppenhet och att de visar förståelse för och kännedom om förhållandena i varandras kommuner, såväl om likheter som om skillnader. Också denna diskussion präglas av öppenhet och såväl positiva som mer problematiska aspekter av genomförandet av programmet diskuteras. De informationsregler som tillämpas inom styrningsnätverket antyder med andra ord öppenhet om önskemål och förväntningar (Egna minnesanteckningar 19).

Att en SWOT-analys genomförs tolkas här som ett resultat av aktörernas lärandeprocess. De har tillägnat sig en metod för analys som de tar med sig in i ett annat sammanhang på kollektiv nivå där verktyget tillämpas på den egna processen (Egna minnesanteckningar 19).

## 9.5 Hösten 2006 – Programmet utvärderas

Hösten 2006 tas nästa steg i arbetet med att söka en gemensam måttstock för programmet då Energimyndigheten anlitar ett konsultföretag, Gullers Grupp Informationsrådgivare AB, Gullers, för att utvärdera programmet (Statens energimyndighet ER 2007:03). Den analys som görs av programmet fram till och med hösten 2006 bygger på intervjuer med sammanlagt 42 personer som identifierades genom den sk. snöbollsmetoden. I gruppen ingår kommunstyrelsernas ordförande och i Solna också miljökommunalrådet samt de programgrupper som arbetar med Uthållig kommun. Givet det metodologiska valet kom också kommunernas planerare som deltagit i projektet med fysisk planering att ingå i gruppen respondenter. Detta innebär att också personer som kommit i kontakt med forskargruppen från Linköpings universitet intervjuats.

Den metod som tillämpades vid utvärderingen innebar för det första att 42 intervjuer gjordes med tjänstemän och kommunstyrelseordföranden (i Solna också miljökommunalrådet) i programkommunerna. Dessutom intervjuades tjänstemän i fem av de kommuner som ansökte om att få delta, men som inte kom med när programmet startade 2003. Intervjuerna strukturerades efter respondentens koppling till programmet, och avsåg fånga respondenternas uppfattningar om hur programmet fungerat i stort, samt vilka positiva respektive negativa aspekter som förevarit. Dessutom ombads respondenterna för programkommunerna att lyfta fram projekt de funnit vara särskilt framgångsrika samt de största misstagen som gjorts under programtiden (Statens energimyndighet ER 2007:03).

### *Hur går vi vidare?*

I utvärderarens uppdrag ingick också att fastställa vad programkommunerna skulle vilja ha om programmet Uthållig kommun skulle få en fortsättning bortom avsiktsförklaringen, dvs. efter utgången av 2007. En av de frågor som därför ställdes i utvärderingen var huruvida de fem programkommunerna var positiva till ett fortsatt deltagande i programmet. Samtliga fem kommuner svarade ja på den frågan (Statens energimyndighet ER 2007:03, s. 41). I detta skede, under hösten 2006, kom således processen att utvecklas till en diskussion om programmets omfångsregler.

På basis av genomförda intervjuer sammanställde utvärderaren en tentativ analys av respondenternas svar. Denna utgjorde grunden för en workshop på den kollektiva nivån där analysens slutsatser bearbetades. Workshopen hölls under ett arbetsmöte den 2 november 2006. Syftet var dels att analysera resultaten i den tentativa analysen samt att diskutera på vilket sätt vunna erfarenheter skulle kunna spridas till andra kommuner och vilket stöd pilotkommunerna (som de första fem nu kallas) ser sig behöva för att kunna åta sig uppdraget att fungera som nestor för nya kommuner (Egna minnesanteckningar 23).

Alla nivåer berördes under diskussionen. Den konstitutionella lösningen, med en avsiktsförklaring som undertecknas av Energimyndighetens generaldirektör och kommunstyrelsens ordförande föreslogs framgent finnas kvar, om en fortsättning

blir av. Den politiska förankringen och kontinuerliga återkopplingen till politikerna föreslås också fortsättningsvis ske som under programmets första år (Egna minnesanteckningar 23).

Dessutom diskuterades hur processens kollektiva nivå borde organiseras om programmet skulle fortsätta. Ett förslag som diskuterades var att pilotkommunerna borde träffas, kanske inte så tätt som det hittills varit med fyra gemensamma arbetsmöten per år, men minst två. Det stöd de blivande nestorskommunerna önskade sig var dels en projektledarkurs och dels att de också fortsättningsvis skulle få ha en egen kontaktperson på Energimyndigheten (Egna minnesanteckningar 23).

Utvärderingen av programmet visar att till *de största framgångarna* med programmet varit att energi- och miljöfrågor satts i fokus. Organiseringen av processen, med årliga möten mellan generaldirektören och kommunens politiska ledning, har gett arbetet legitimitet och tyngd. En uppfattning som delas inom de kommunala arbetsgrupperna är att arbetet lett till att många nya kontakter knutits såväl inom de egna kommunerna som med externa aktörer. Den utvärdering som presenteras visar också att de fem kommunerna gärna vill delta om programmet skulle fortsätta efter 2007 (Statens energimyndighet ER 2007:03, s. 31). Samtliga kommuner ställer sig med andra ord positiva till någon form av fortsättning efter 2007. De slutsatser som presenteras i rapporten är att aktörerna uppfattar att programmet som helhet fungerat mycket bra.

Genomförandet av utvärderingen visar att den konstitution som upprättats varit koordinerande för hur processen genomfördes. Den resursmobilisering som gjorts har varit att engagera Gullers Grupp som insamlat och processat materialet.

Den genomförda utvärderingen har också presenterats av en representant för Gullers på Energitinget som hölls på Stockholmsmässan i mars 2007 (Egna minnesanteckningar 28). Aktörerna har därmed vidtagit åtgärder för att samla och sprida erfarenheter om programmet – vilket utgör en indikator för att problematisera genomförandet ur ett demokratiperspektiv.

## **9.6 Uppföljning av visioner – En omöjlig uppgift?**

Den fjärde funktionen i processen, att söka en gemensam måttstock för arbetet har pågått sedan programstarten. Arbetet har bedrivits såväl på kollektiv som på operationell nivå. I den serie intervjuer som genomförs under sommaren 2007 framkommer att kommunerna upplever det som en utmaning att använda den mall som tidigare utarbetats för de årliga uppföljningarna. Det tas också på kommunal nivå initiativ till uppföljning av enskilda projekt, som t.ex. de energianalyser som genomfördes inom industrin (Egna minnesanteckningar 26).

Utan att ha ambitionen att besvara frågan om möjligheten att utvärdera programmet målsuppfyllelse, undrar jag om problemet med uppföljningen av vissa av de lokala målsättningarna beror på den vaghet med vilken visionerna för programmet

uttrycks. Kanske är det så att det i ett inledningsskede av en så komplex och lång process är omöjligt att upprätta en mall för uppföljning. Kanske är det så att mallen i så fall måste vara så allomfattande att den inte fungerar som uppföljningsinstrument. Det torde dock vara möjligt att beskriva varje steg man tar, även om man inte vet vart man är på väg. Så kan också diskussionen på halvtidsutvärderingen tolkas. Trots de problem aktörerna tycks ha att hitta denna gemensamma måttstock är det så att avsiktsförklaringens krav på årlig uppföljning varit en formaliserad regel som koordinerat aktörerna på kollektiv och operationell nivå.

Teoribildningen om nätverks- och metastyrning är inte exklusivt utvecklad för att beskriva och analysera processer som på alla punkter är framgångsrika. Också nätverksmisslyckanden finns omnämnda i litteraturen. Ur ett styrbarhetsteoretiskt perspektiv utgör ett misslyckande att *organisering* inte kommer till stånd och att resurser inte mobiliseras. Organiseringen måste dock inte vara framgångsrik och lösa de problem som identifierats för att processen skall omfattas av definitionen nätverksstyrning (Sørensen & Torfing 2005b, 2007). De målsättningar Energi-myndigheten uttrycker kan analyseras i termer av metastyrning. Det handlar om att skapa arenor för samverkan mellan aktörer, men också att lära mer om samverkansprocesser. Målsättningarna som beskrivits i föregående kapitel är processorienterade medan diskussionen om problemet med utvärdering fokuserar på målsättningar som är mer inriktade på energiförbrukning.

Organiseringen av arbetet med att hitta en mall för uppföljning kan problematiseras utifrån ett demokratiperspektiv. De indikatorer som formulerats för detta ändamål är processens öppenhet och dess demokratiska förankring. Vi har därmed tangerat avhandlingens tredje frågeställning. Aktörerna vidtar åtgärder för att systematiskt och fortlöpande dokumentera genomförandet. Här har aktörerna i sina bedömningar om programmets styrkor lyft fram just förankringen.

Efter att ha beskrivit genomförandet av programmet är det nu dags att närma sig programmets avslutande fas. Kommer den diskussion som inleddes i och med Gullers utvärdering hösten 2006 att leda till att programmets omfångsregel ändras? Under halvtidsseminariet framkom en del kritik mot de prioriteringar som gjorts, två kommuner fick invänta projektet med energianalyser och det uppfattades inte som alldeles givet att ett projekt med fysisk planering skulle ingå i programmet (Egna minnesanteckningar 17). Hur beskriver aktörerna dessa projekt när programmet går mot sitt slut?



## 10 Sista året av fem, en omförhandling av konstitutionen?

*Det blir, kort sagt, inte alltid som man tänkt, men det kan bli bra ändå (Rothstein 2002, s. 79).*

Det ligger utanför ambitionen att i denna avhandling utvärdera programmet Uthållig kommuns effekter på t.ex. energiförbrukningen dvs. huruvida genomförandets resultat kan sägas vara effektivt i förhållande till mobiliserade resurser. En primär uppgift är däremot att testa fruktbarheten i teoribildningen om nätverksstyrning genom att avgöra om den utgör en bra utgångspunkt när genomförandet skall analyseras. En andra uppgift med avhandlingen är att undersöka om organiseringen är framgångsrik i den meningen att aktörerna själva anser att lyckats åstadkomma ett fruktbart samarbete.

I föregående kapitel har organiseringen av genomförandeprocessens fyra funktioner presenterats. Det har konstaterats att organiseringen av arbetet dvs. de regler som tillämpats under processen, ligger inom idealtypens räckvidd. Vi har också konstaterat att den fjärde funktionen, sökandet efter en gemensam måttstock, vållat aktörerna bryderi.

Så långt har vi följt aktörerna från styrningsnätverkets tillkomst 2003, och fram till och med hösten 2006. För att skapa förståelse för utvecklingen på konstitutionell nivå under programmets avslutande fas beskrivs i detta kapitel aktörernas uppfattning om hur programmet fungerat. Som ett led i detta beskrivs kortfattat händelseutvecklingen under programmets avslutande fas fram till hösten 2007.

Kapitlet är organiserat på följande sätt. I avsnitt 10.1 beskrivs det material som ligger till grund för analysen och hur denna gjorts. Avsnitt 10.2 behandlar programmets avslutande fas. Vem gör vad och på vilket sätt? I avsnitt 10.3 beskrivs aktörernas uppfattningar om programmets genomförande. Avsnitt 10.4 utgörs av en analys och sammanfattande slutsatser. Ligger händelseutvecklingen inom ramen för idealtypens räckvidd? Vad kan utvecklingen inom programmet lära oss om nätverksstyrning som koordineringsmekanism?

### 10.1 Kapitlets material och analysmetod

Till grund för analysen ligger, som i tidigare avsnitt, anteckningar från en rad möten där jag genomfört direkta observationer. Därtill används kommunernas egna rapporter om projekt samt de sammanlagt 42 intervjuer som genomförts under hösten 2006 och sommaren 2007. Sju av de 14 respondenterna som ingick i min intervjuserie hade, givet sin centrala roll, också ingått i Gullers intervjuer, som även de nyttjats i analysen.

Analysen av intervjuerna har gjorts så att det utskrivna materialet lästs igenom och tolkats, och omtolkats för att identifiera utsagor som täcker de fyra funktioner som belysts. Respondenternas svar har analyserats för att fastställa vilken av de tre analysnivåerna de uttalar sig om, den konstitutionella, den kollektiva eller den operationella nivån. Hur beskriver aktörerna själva att de organiserat arbetet med att genomföra dessa? Har organiseringen av arbetet genomförts på ett sätt som harmonierar med nätverksstyrning som idealtypisk institutionell ordning?

Nätverksstyrning har i tidigare avsnitt visat sig vara behäftade med en rad problem, t.ex. processernas öppenhet och demokratisk förankring. Inom teori-bildningen om nätverksstyrning beskrivs dock att valda politiker kan utöva metastyrning för att förankra processen inom territoriellt definierade gränser och på så sätt bidra till att den brist på insyn och möjlighet till ansvarsutkrävande som nätverkslösningar är behäftade med kan undvikas. En fråga som därför ställs i detta kapitel är om programmet organiserats så att förutsättningar för kommunala politiker att utöva metastyrning skapats. Och har de i så fall tagit vara på denna möjlighet?

## **10.2 Programmet avslutande fas**

Enligt den utvärdering som gjordes vid halvtid, dvs. hösten 2005, har Energi-myndighetens engagemang inte trappats ned i den takt som inledningsvis planerades utan fortsätter i samma omfattning som tidigare. På samma sätt som under det inledande året 2003 har under programmet arbetsfas dvs. åren 2004-2005 samverkansprocessen på kollektiv nivå utgjorts av fyra årliga arbetsmöten med olika teman. Utöver detta har hållits två årliga referensgruppsmöten samt ett årligen avslutande möte mellan Energimyndighetens generaldirektör och politiska representanter på högsta nivå från de fem kommunerna.

### *Integrering av forskningsprojekten*

De två aktionsinriktade forskningsprojekten, energianalyser och fysisk planering, är fortfarande under genomförande och integreras under programmet avslutande fas. Första steget mot denna forskarsamverkan togs under hösten 2005 när bägge forskningsprojekten genomfördes parallellt i Vingåker. Detta innebar att en möjlighet skapades för en forskningsledare inom energianalysprojektet att närvara vid en workshop som skulle genomföras inom fysisk planering (Intervju 36). I juni 2006 hölls ett startseminarium för det integrerade forskningsprojektet (Minnesanteckningar, Forskargruppen fysisk planering, Lerum 2006). Målet är att detta sammangående i ett gemensamt forskningsprojekt skall bidra till att på ett effektivt sätt få in energifrågor i fysisk planering.

### *Konstitutionen omförhandlas*

Utgångspunkten för programmet är att de erfarenheter som gjorts inom programmet skall göras tillgängliga för resten av landets kommuner. Av detta skäl förs, under våren 2006, en diskussion inom Energimyndighetens interna arbetsgrupp om hur detta skall göras (Statens energimyndighet Minnesanteckningar 9). Som tidigare redovisats låg, som ett led i detta, i utvärderarens dvs. Gullers uppdrag, att

i sin utvärdering fånga aktörernas uppfattningar om hur ett eventuellt samarbete och erfarenhetsöverföring skulle kunna utvecklas efter utgången av 2007. På den kollektiva nivån tas frågan upp på ett referensgruppsmöte i mars 2006. Under detta möte förs diskussioner om hur information om de erfarenheter programmet gett upphov till skall kunna föras vidare till andra samt hur man skall avsluta eller förvalta programmet efter de fem åren. På detta referensgruppsmöte introduceras den idé som senare kommer att utvecklas, *i ett fortsatt program kanske de fem programkommunerna kan fungera som nestorskommuner för nya kommuner som kan knytas till programmet* (Statens energimyndighet Minnesanteckningar 9).

Frågan om framtiden för programmet utgör temat för generaldirektörens årliga politikermöte som hålls den 30 november 2006. En punkt på dagordningen på detta möte utgörs av en presentation av den rapport som färdigställts av Gullers Grupp. Den utvärdering som gjorts av fyra års samarbete i programmet utgör den grund på vilken generaldirektören föreslår en fortsatt samverkan, också efter 2007. De fem kommunernas politiska företrädare ställer sig positiva till någon form av förlängning av engagemanget också efter slutet på 2007. I november 2006 lyfts därmed frågan om en omförhandling av åtagandet mellan Energimyndigheten och de fem kommunerna. De omfångsregler konstitutionen omfattar åberopas därmed inte längre som gränsen för det ömsesidiga åtagandet inom styrningsnätverket. Precis som tidigare angetts kan den realtidsanalytiska undersökningen stå inför det faktum att spelets regler ändras, och det är precis den utvecklingen som uppmärksammas här (Egna minnesanteckningar 24).

#### *Våren 2007 – en fortsättning för programmet*

Den 13 och 14 februari hålls ett arbetsmöte på Lidingö. Temat för den första dagen är hur programmet skall organiseras efter år 2007. Vid detta möte deltar inte Solna kommun som nu meddelat att man har för avsikt att fullfölja de åtaganden nuvarande avsiktsförklaring täcker, men att det för deras del inte blir aktuellt med något fortsatt engagemang inom Uthållig kommun. Mötet inleds med att Energimyndighetens programledare skissar den vision som finns för fortsättningen utifrån de lärdomar som gjorts och som kommit fram i utvärderingen. Framgent gäller att ta vara på de styrkor programmet haft samt att lära av de problem som uppdagats. En *styrka* som just här lyfts fram är den politiska förankringen. Ett *problem* som diskuteras är den otydlighet som rådde under programmets inledande fas (Egna minnesanteckningar 27). Den vision som nu presenteras är att 145 av Sveriges kommuner skall omfattas av programmet år 2016. Utvecklingen skulle kunna ske etappvis genom att ansluta kommuner i följande takt.

*2008-2010 – 20 nya kommuner*

*2011-2013 – 45 nya kommuner*

*2014-2016 – 75 nya kommuner*

Diskussionen om programmets fortsättning leds av samma person från Gullers Grupp som ansvarat för den genomförda utvärderingen. Den arbetsform som

tillämpas innebär att mindre grupper bildas för att diskutera en rad frågor innan gruppen återsamlas för att gemensamt föra resonemangen vidare.

De frågor som då i första hand behandlas är nestorskapet, dvs. de ursprungliga pilotkommunernas roll i en eventuell fortsättning. En andra punkt är hur en kommande avsiktsförklaring skulle kunna utformas. Som en tredje punkt diskuteras hur de nya kommunerna skall kunna komma in i processen på bästa sätt. Ett framtida startpaket för nya kommuner diskuteras (Egna minnesanteckningar 27). Under diskussionen presenteras en rad idéer om hur nestorskommunernas erfarenheter skulle kunna förmedlas till andra kommuner, inte bara det som gått bra utan också hur problem kan undvikas.

Den diskussion som förs när mötet återsamlas präglas av entusiasm. Kan det vara så att intensiteten i diskussionen och kreativiteten främjas av att relationerna mellan Energimyndigheten och nestorskommunerna förändras? Blir man mer jämbördiga kollegor med ett gemensamt ansvar för att driva processen vidare? Denna fråga om styrningsnätverkets inre positionsregler får inget svar här men det är uppenbart att entusiasmen för arbetet hålls uppe, trots det smolk i glädjebägaren Solnas beslut innebär för aktörerna. Den andra dagen på detta arbetsmöte, där också Solna deltar, ägnas åt att planera verksamheten för 2007. Deltar gör också en representant för den grupp som genomfört en förstudie om möjligheterna att använda indikatorer vid utvärderingar av kommunernas arbete. Till de aktiviteter som planeras för året hör uppföljningen för år 2006, deltagande vid energitinget och en avslutande konferens under senhösten 2007 (Egna minnesanteckningar 27).

Energitinget hålls 2007 inte som brukligt i Eskilstuna utan på Stockholmsmässan. Energitinget utgör, genom de inslag programmet har, en del av programmets aktionsarena, mer precist den konstitutionella och den kollektiva nivån. Under det två dagar långa programmet har Uthållig kommun två gemensamma arrangemang. Tillsammans med Energimyndighetens programgrupp bemannar kommunernas tjänstemän en monter där programmet visas. Ett andra gemensamt arrangemang är en session där programmet presenteras av Energimyndighetens programledare. Också den utvärdering som gjorts och den forskning som bedrivs inom programmet presenteras. Ett inslag under sessionen består i att Energimyndighetens generaldirektör tillsammans med representanter för de nu fyra nestorskommunerna undertecknar en *symbolisk* avsiktsförklaring för åren 2008-2010. Kommunernas representanter beskriver vid tillfället den fördel det inneburit för dem att delta i programmet. Här lyfter de kommunala aktörerna upp vad de bedömer vara programmets styrkor; den politiska förankringen, att arbetet sker på kommunernas villkor, att det innehållit forskning och att medverkande kommuners tjänstemän fått utbildningar (Egna minnesanteckningar 28). Detta initiativ innebär att styrningsnätverket kommer att bestå, om än i förändrad form. Engagemanget på Energitinget utgör ett sätt att sprida kännedom om programmet, men också ett tillfälle att ta intryck och få idéer.

### *Utllysning av en andra etapp*

Den 23 mars 2007 skickas en inbjudan till landets alla kommuner att de kan ansöka om deltagande i programmet Uthållig kommun. Sista ansökningsdag är den 15 augusti. Den intresseanmälan som skickas presenterar Energimyndighetens åtaganden, nya kommuners åtaganden samt de fyra kvarvarande pilot-kommunerna. En ny terminologi har, givet den utveckling som beskrivits, skapats. De första programkommunerna kallas här såväl pilot- som nestorskommuner, också och vars åtaganden beskrivs i utlysningen. Här anges också att nya kommuner åtar sig att i sin tur vara nestor åt nästa grupp kommuner som söker. Den tidsplan Energimyndigheten lagt upp för arbetet innebär att de formella avsiktsförklaringarna med nestorskommuner och nya kommuner skall undertecknas vid en konferens som skall hållas 29-30 november 2007 (Statens energimyndighet, utlysning). Under denna konferens meddelade Energimyndighetens generaldirektör att alla de 63 kommuner som ansökt om att delta kommer att beredas möjlighet till detta (Egna minnesanteckningar 29).

Nu har genomförandet av programmet beskrivits. Vi har nu en bild av hur aktörernas samverkansprocess organiserats. Hur medverkande aktörer uppfattar genomförandet av programmet är den fråga som behandlas i nästa avsnitt.

## **10.3 Aktörernas beskrivning av programmet**

Det faktum att Solna väljer att inte fortsätta efter 2007 reser givetvis en rad frågor. Varför väljer Solna att inte fortsätta? Vi har konstaterat att det t.ex. under halvtidsutvärderingen framfördes kritik mot de prioriteringar som gjorts inom programmet. Är det så att när kritik inte fungerar så väljer Solna att avisera sin sorti? Det skulle i sådana fall vara ett uttryck för nätverkslösningarnas signum, att de inte är beständiga aktörskonstellationer. En lika självklar fråga är givetvis varför övriga fyra kommuner väljer att fortsätta? Skall det faktum att fyra kommuner också framgent vill ha Energimyndighetens stöd tolkas som att programmet fungerat bra eller dåligt? Genom att ta del av aktörernas beskrivning av genomförandet skapas också en klarare bild av vilka regler som tillämpats under genomförandeprocessen.

De frågor som ställs i de intervjuer som genomfördes under försommaren 2007, avsåg att fånga aktörernas uppfattning om hur de i stora drag tycker att programmet fungerat. Hur beskrivs organiseringen på aktionsarenans tre nivåer? Uppfattar aktörerna att den *konstitutionella lösningen* haft någon betydelse för utvecklingen inom programmet? Vilken funktion har de olika inslagen på aktionsarenans *kollektiva nivå* haft, dvs. arbetsmöten, generaldirektörens politiker-möten och referensgruppsmöten? Och hur har arbetet utvecklats på *operationell nivå* i kommunerna?

### *Den konstitutionella nivåns funktion*

*Den konstitutionella lösningen*, dvs. den strategi som valdes, när Energimyndighetens generaldirektör och de respektive kommunstyrelseordförandena undertecknade avsiktsförklaringarna, tillmäts stor vikt. I just detta fall undertecknades

avsiktsförklaringarna på plats i var och en av de fem kommunerna. Det är bland annat till denna avsiktsförklaring och till detta förfaringssätt aktörerna hänvisar när de skall förklara programmets framgångar. Avsiktsförklaringen ger, i formell mening, programmet en politisk förankring i kommunerna. Det är också en förankring aktörerna åberopar i sina beskrivningar av programmet.

När generaldirektören ombeds beskriva sin roll i programmet betonar också han vikten av förankring. Generaldirektören antog att programmets chans att vara framgångsrikt skulle stärkas om det backas upp av personer i ledande ställning. Genom att internt lägga programmet direkt under sin egen funktion, och genom att personligen underteckna avtal med kommunstyrelseordförandena, har han avsett att förankra programmet i den högsta politiska ledningen i kommunerna. Avsiktsförklaringen var med andra ord en strategi för att betona den vikt den politiska förankringen i kommunerna tillmäts. Vilken betydelse tillmäter de kommunala tjänstemännen denna avsiktsförklaring?

*Den skrivna överenskommelsen som undertecknades av kommunstyrelsens ordförande, att man lyft upp det hela, och att de är generaldirektören för Energimyndigheten som är med, då blir mer fokus på en viktig fråga, utan det så hade det inte blivit något. Det är så hierarkiskt i kommunerna (Intervju 10a).*

*Man har satsat kommunövergripande, tagit fram gemensamma utbildningar och mål för att fokusera på bland annat energifrågorna. Kommunen har tagit ett beslut att vi skall jobba med uthållighet, sen kan vi använda det som ett verktyg och argument, nu är vi en Uthållig kommun och har ett beslut bakom oss (Intervju 2).*

*Energifrågan och miljöfrågan har blivit lyft på ett helt annat sätt än tidigare, och just det här att det var på kommunstyrelsenivå, det var jättebra för därmed har jag rapporterat två gånger per år till KS om vad som händer inom Uthållig kommun (Intervju 10a).*

Det faktum att arbetet på detta sätt förankrats i kommunernas ledning beskrivs ha haft stor betydelse för att legitimera arbetet i kommunerna. Avsiktsförklaringen är med andra ord en institutionell lösning som uppfattas ha varit koordinerande och skapat legitimitet för arbetet.

#### *Om den kollektiva nivåns organisering*

I detta avsnitt beskrivs och analyseras hur aktörerna beskriver organiseringen av den kollektiva nivån av programmet. Fokus riktas mot de tre återkommande inslagen av arbetsmöten, generaldirektörens politikermöten och referensgruppsmöten. I de genomförda intervjuerna ställs en rad frågor vars svar beskriver aktörernas uppfattningar om en rad aspekter. Vilken funktion har de olika mötes typerna fått i programmet? Vem har satt dagordningen? Vilken uppslutning har det varit vid mötena?

Arbetsmötena har enligt respondenterna haft en central funktion i programmet. En respondent beskriver mötesrollens funktion på följande sätt.

*Det har varit livsnerven i hela programmet tycker jag. Det har ju varit där det mesta har hänt. Det är ju där programmet haft sin referenspunkt. Det är ju där vi styrt programmet (Intervju 33).*

Arbetsmötena beskrivs som den plats där förslag om olika projekt presenterats för kommunerna (Intervju, 4, 18b, 23c, 31, 32 & 33). Förslag som de därefter fått ta med sig hem för att undersöka intresset för. Det är sedan på arbetsmötena beslut fattats om genomförandet av olika projekt. Det faktum att arbetsmötena är långa (ofta två dagar med resor) uppfattas inte som ett problem, snarare beskrivs det som en fördel att komma iväg och få fokusera på en uppgift. Innehållet på mötena har upplevts som meningsfulla och inspirerande. Vid arbetsmötena har ofta externa aktörer deltagit för att informera om sådant som skulle kunna vara av intresse. Vid dessa tillfällen har också programmet som helhet och kommunernas arbete redovisats. Detta har inneburit att det blivit en del upprepningar som uppfattats som ganska tidsödande.

Arbetsmötena har haft varierat innehåll och olika teman. En fråga som ställs är hur man gått tillväga för att sätta dagordningen. Aktörerna beskriver att kommunerna och Energimyndigheten tillsammans format dagordningarna. Dock framhåller vissa kommunala representanter att de själva varit ganska dåliga på att framföra förslag (Intervju 3b, 4, 5, 10b, 23c & 29c). Inledningsvis upplevdes att arbetsmötena var för pressade tidsmässigt, detta har dock efter kommunernas önskemål förbättrats. En punkt på dagordningen har ofta varit kommande mötesdagordning. Då har ofta Energimyndigheten föreslagit olika teman, eller föreläsare och frågat om det från kommunernas sida funnits något intresse för detta. Bägge grupperna upplever att det ibland varit dålig framförhållning. Dagordningarna har ibland kommit för sent, vilket bidragit till att man från kommunalt håll haft svårt att få med sig kollegor som utifrån sina uppgifter borde ha deltagit (Intervju 4b, 18b, 29c, 32 & 33).

Uppslutningen vid möten upplevs som generellt bra, men uppges ha kunnat vara bättre om dagordningarna färdigställts tidigare. Det har också varit svårt att engagera kommunala tjänstemän utanför de direkta programgrupperna. De fyra årliga arbetsmötena har haft en viktig funktion i programmet. Såväl de kommunala tjänstemännen som Energimyndighetens programgrupp uppger att arbetsmötena varit viktiga fora för prioriteringar och beslut om framtida arbeten. Här är samstämmigheten mellan aktörerna stor.

*Generaldirektörens årliga politikermöte* har hållits på Sundbyholms slott utanför Eskilstuna. På frågan vad som var syftet med denna mötesform svarar en medlem i Energimyndighetens programgrupp (Intervju 33) att förslaget att genomföra detta årliga möte kom från generaldirektören och syftet var att hålla det politiska intresset igång. Detta skulle bli ett tillfälle när kommunalråden fick komma och

berätta vad de gjort inom programmet, men också för att prata om näraliggande frågor. Mötesformen beskrivs ha höjt statusen för programmet och ha skapat legitimitet för arbetet, såväl inom Energimyndigheten som inom kommunerna (Intervju 3, 4, 5, 10, 18b, 23c & 29c). Generaldirektörens politikermöten beskrivs ha fungerat väldigt bra, men uppslutningen från kommunernas politiker har inte varit helt till belåtenhet. En av de kommunala tjänstemännen uttrycker sig om detta på följande sätt.

*Det är så man tycker, att va' farao är det här, kommer de inte ens på det, tänker man då, då har de inte förstått vad det handlar om (Intervju 23c).*

De kommunala tjänstemännen beskriver mötesformen som ett tillfälle dels för Energimyndighetens programgrupp att presentera arbetet för generaldirektören, dels för politikerna att ta del av vad som händer i de egna och andra kommuner. Mötesformen har på så sätt haft den funktionen att det motiverat politikerna att innan mötet informera sig om hur arbetet fortskridit i den egna kommunen.

*Referensgruppsmöten* utgör den tredje återkommande mötesformen på kollektiv nivå. Dessa har hållits två gånger per år. Referensgruppen består av en rad personer från myndigheter, organisationer och lärosäten som vid ett inledande möte fick en rad frågor från kommunerna. Energimyndighetens programgrupp (Intervju 32 & 33) beskriver att den avsedda funktionen varit att föra ut kännedom om programmet till andra organisationer och myndigheter, men också att ge kommunerna intressanta kontakter.

Hur beskriver de kommunala tjänstemännen denna mötesform? Hur upplever de att referensgrupperna fungerat? Och har de utanför dessa möten haft kontakt med någon ur referensgruppen? Har med andra ord referensgruppen kommit att bli en resurs som *de facto* används också utanför de organiserade mötena? Kommunernas tjänstemän uppfattar att referensgruppsmötena mest haft en funktion för att sprida information om programmet till andra aktörer, medan de själva upplever sig haft begränsad nytta av dem (Intervju 3, 4, 5, 10b, 18b, 23c & 29c). Det har inte heller varit klart för de kommunala tjänstemännen vad referensgruppen kan tänkas vilja ha ut av mötena. Inledningsvis beskrivs mötena ha lockat många deltagare, och en stor del av tiden har därför gått åt till att presentera sig. Efterhand har dock mötet lockat allt färre medlemmar ur referensgruppen och mot slutet har en kärna av framförallt representanter för andra myndigheter deltagit. Uppslutningen från kommunernas sida har varit lägst vid denna mötesform, de har prioriterat de möten som beskrivs som viktigare för deras arbete, arbetsmötena och generaldirektörens politikermöten.

Trots de många frågor kommunerna ställde till denna grupp under det första årets referensgruppsmöte, (i oktober 2003) har den inte blivit en resurs som nyttjas utanför mötena. De fåtal kontakter som de kommunala tjänstemännen haft utanför mötena har varit med personer som sedan tidigare varit kända.

Har denna mötesform haft någon funktion som kan problematiseras ur ett demokratiperspektiv? Dessa möten har i försumbar grad lockat politiker från kommunerna och det har varit den mötesform som i minst utsträckning lockat kommunernas programgrupper. Det har av aktörerna heller inte uttrycks som något syfte att politikerna skulle delta, men möjligheten har funnits. Ett syfte med mötesformen har varit att föra ut information om programmet. Ur ett demokratiperspektiv är detta viktigt då processen därmed ställs inför granskning.

#### *Uthållig kommun – ett framgångsrikt styrningsnätverk?*

Intervjuade *politiker* uppfattar att programmet i stora drag fungerat väldigt bra (Intervju 6, 12, 19 & 25). Att det fungerat visar sig i att medvetenheten ökat inom kommunens olika delar, och att många personer engagerat sig i arbetet. Det har dock funnits problem med att förankra processen i en kommun (Intervju 12). En vinst som beskrivs (Intervju 19 & 30) är att man genom att ta del av de andra kommunernas arbete undviker att bli hemmablind utan får istället idéer om vad som skulle kunna göras i den egna kommunen. Såväl programmets arbetsformer som de projekt som genomförts har upplevs som positivt. En kommunpolitiker beskriver det på detta sätt;

*Jag tycker att det här samarbetet, det här nära kan bevisa att omöjligt finns inte, utan man kan faktiskt från en dag till en annan finna lösningar och halvera elförbrukningen. Då är det kul och det är precis det som har hänt (Intervju 30).*

Den faktor som enligt intervjuade politiker förklarar att arbetet fungerat så bra är duktiga och energiska tjänstemän som drivit arbetet (Intervju 9, 12, 19, 25 & 30).

Inledningen av programmet beskrivs av de *kommunala tjänstemännen* som ett sökande efter gemensamma projekt. Detta beskrivs (Intervju 4a) som en konsekvens av att arbetsformen, med fem kommuner och en statlig myndighet, är ovan och att de kommunala målen med arbetet inte heller var så tydliga. Men även om man från kommunens sida inte visste exakt vad de ville få ut så har man fått ut mycket. Denna beskrivning av programmets inledning som trevande och oklar återkommer hos i princip alla tjänstemän i kommunerna. Starten beskrivs som lite vilsen men att det är en process och en arbetsform aktörerna längs vägen lär sig att arbeta i. Flertalet av de kommunala tjänstemännen upplever att de inte varit odelat positiva till att programmet från början haft den bredd som fanns. Den trevande starten förklaras med hänvisning till såväl upplägg som kommunurval.

*Det här sökandet, det har ju vart lite grann genom hela programmet i och med att kommunerna är väldigt olika. ... Det blir väldigt olika, alla har olika inriktningar lite grann, och det är ju meningen också, men det försvårade lite grann också (Intervju 5).*

En del av de kommunala tjänstemännen anser att det varit svårt att bedöma hur mycket tid arbetet med de breda handlingsplanerna skulle fordra, och av det skälet

har man inte ställt tydliga krav på den egna kommunen att avsätta mer resurser för genomförandet.

Genom prioriteringar har ett antal projekt kommit att genomföras i programmet. Hur dessa lanserats har inte alltid varit klart för de kommunala tjänstemännen. Till de negativa erfarenheterna hör att det ofta varit kort framförhållning när insatser av olika slag lanserats. De projekt som lanserats har beskrivits som att det kommer en "raket" utifrån något oklart håll; *Det har känts så ibland, att jaha vart kom det här projektet ifrån* (Intervju 4b)?

De gränsregler som tillämpats när styrningsnätverket formades innebar att de kommuner som ingått i samarbetet på många sätt varit olika. Kommunurvalet har inte bara påverkat processen när projekt skulle väljas, det är också med hänvisning till skillnaden mellan kommunerna, tjänstemännen förklarar att de inte samarbetar utanför den kollektiva nivån. Det är endast vid enstaka tillfällen kontakter tagits därutöver (3b, 4, 5, 10b, 18b, 23c & 29c). Mellan grannkommunerna Borås och Ulricehamn har dock programmet lett till att samarbetet blivit något tätare.

En av de kommunala *programledarna* beskriver hur programmet fungerat på följande sätt.

*Energimyndigheten har gjort en strålande insats, det tycker jag man måste säga, och jag har försökt motsvara det på mitt sätt lokalt, och gjort mitt bästa. Men det är inte något problem, jag brinner ju för frågorna, så det har varit fantastiskt att få jobba med det* (Intervju 23c).

De kommunala tjänstemännen beskriver att de på ett personligt plan haft stort utbyte av programmet då det gett dem nya arbetssätt och ny kunskap och utbildning. Efterhand upplever de kommunala tjänstemännen att de fått en större vana att arbeta på detta sätt.

## 10.4 Analys

Analysen av programmets genomförande följer arbetet från förstudiefas 2002 till och med hösten 2007. Under denna tid initieras och formas ett styrningsnätverk som bildar en funktionellt avgränsad struktur som innebär att kommunerna i sitt problemlösande korsar sina egna territoriella gränser. Analysen av programmet har visat att styrningsnätverket utifrån de initialt formulerade övergripande målsättningarna lyckats prioritera mellan olika problem och inom ramen för olika projekt mobiliserat resurser för att adressera dessa. Aktörerna har med andra ord förmått skapa en organiserad samverkan vilket är ett väsentligt kriterium på framgång. Under genomförandet av tre projekt, där kunskap om energilösningar och arbetsmetoder utgjort styrmedel, har i viss utsträckning nya rutiner och strategier skapats på lokal nivå. Aktörerna har med andra ord, de komplexa målbilderna till trots, lyckats skapa en process som inte utvecklats till en *malfunctioning talk shop*.

I den utvärdering som gjorts (Statens energimyndighet ER 2007:03) bedöms att den sociala hållbarheten inte fått samma uppmärksamhet i programmet som den ekonomiska och den ekologiska. Här har man inte nått så långt som avsetts.

Analysen visar att aktörerna tagit viktiga steg i riktning mot att följa upp en rad målsättningar som finns presenterade i kommunernas handlingsplaner. Till dessa hör:

- ökat intresset för energifrågor (Borås)
- förbättrade beslutsunderlag för privata och offentliga aktörer (Borås)
- initiera forskningsprojekt (Solna)
- initiera projekt på större arbetsplatser (Solna)
- stärka samverkansprocesserna (Solna)

De prioriteringar som gjorts inom programmet, och som utmynnat i utbildnings- och forskningsinsatser, kan därmed antas ha bidragit till förbättrade *förutsättningar* för att nå följande formulerade mål:

- förbättrade beslutsunderlag för privata och offentliga aktörer (Borås)
- effektivare elanvändning (Borås, Örensköldsvik)
- minskade utsläpp av växthusgaser (Borås)
- minskad oljeanvändning (Borås, Örensköldsvik)
- stärka samverkansprocesserna (Solna)
- öka intresset för energifrågor (Borås)
- öka tillgänglighet och möjlighet att resa miljövänligt och energisnålt (Ulricehamn)
- en omställning till ett ekologiskt samhälle (Ulricehamn)
- uthålligt energisystem (Vingåker)
- mer el- och transporter från bioråvara (Örensköldsvik)
- ökad kunskap kring energi kopplat till klimat och fastighetsskötsel (Örensköldsvik)

Det kan konstateras att aktörerna inom styrningsnätverket, under programmets avslutande år 2006 och 2007, fortsatt att göra prioriteringar genom att söka avgränsade insatser att genomföra. Den samfälliga forskningsinsatsen inom projekten energianalyser och fysisk planering visar att forskarna funnit att de har kompatibla verktygslådor som också tas i bruk. Återigen är det Energi-myndighetens resursmobiliseringskapacitet som skapat dessa förutsättningar. Arbetet med utvärdering har fortsatt på såväl kollektiv som operationell nivå. Den utvärdering som genomförts visar att konstitutionens krav på uppföljning utgör en regel som tillämpats. Den utvärdering som gjorts beskriver programmet som en stor framgång. Utifrån ett nätverksstyrningsteoretiskt perspektiv är det mest radikala som sker under perioden givetvis att konstitutionen omförhandlas och att

programmet förlängs och vidgas. Det blir således en omförhandling av omfångsreglerna. Nya gränsregler för hur nya kommuner skall komma in i programmet är också under utveckling när detta skrivs. Trots att *formella* avsiktsförklaringarna ännu inte upprättats för tiden efter 2007 har den ovan nämnda utlysningen påverkat aktörerna.

Den konstitutionella lösningen med en avsiktsförklaring mellan Energi-myndigheten och de fem kommunerna har utgjort ett formellt institutionellt ramverk som koordinerat aktörernas handlingar. De regler som tillämpats under processen har identifierats. Det har fastställts att konstitutionen saknat regler för hur prioriteringar skulle göras när aktörerna skulle identifiera projekt och problem. En *ad hoc* regel har tillämpats som gett företräde för den resursstarka myndigheten. Det är här problemformuleringen primärt legat.

*Den kollektiva nivåns organisering*, med återkommande möten mellan ledande lokala politiker och Energimyndighetens generaldirektör har medfört att en rutin etablerats som skapar goda förutsättningar för politiker att utöva metastyrning genom att påverka och delta i processen. Denna institution, eller regel, som utvecklats har också varit koordinerande för politikernas förhållande till de lokala tjänstemännen. Politikerna har haft ett incitament att hålla sig informerade om vad som pågår inom programmet och hur tjänstemännen tycker att arbetet utvecklas. Detta har inneburit att arbetet och programmet har en territoriellt organiserad politisk förankring som kunnat upprätthållas. Den kollektiva nivåns organisering har skapat regelbundna möjligheter för ett territoriellt förankrat beslutsorgan att delta i och påverka genomförandet. Det har således varit upp till de kommunala politikerna att ta vara på den möjligheten.

*Den operationella nivåns organisering*, eller detaljarbetet i de fem kommunerna, utgör inte fokus för denna studie. Dock fordrar händelseutvecklingen i programmet en reflektion över de fem kommunernas problemlösning. Finns det något som talar för att programmet varit mindre effektivt som problemlösningstrategi i Solna än i de övriga kommunerna? Är det den enda slutsats som kan dras? Så är inte fallet om den analys jag gjort är korrekt. Också i Solnas fall har en del av de mål som formulerats för programmet nåtts eller adresserats på ett sådant sätt att förutsättningarna att nå dem torde vara bättre nu än tidigare. Det är alltså inte *vilket* val kommunerna gör, utan att de fattar ett lokalpolitiskt förankrat beslut om att inte delta eller att delta fortsättningsvis som ur en demokratisynpunkt måste ses som det centrala att problematisera för att det skall säga något om nätverksstyrning. Solna har, med andra ord, precis som övriga aktörer låtit konstitutionens gränsregler vara koordinerande. De har deltagit i programmet under den tid de åtagit sig att delta. Solnas val att inte delta ortsättningsvis tolkas med andra ord inte som en avvikelse från något åtagande. I ett brev till Energi-myndigheten (Statens energimyndighet Dnr 450-07-2027) förklarar Solnas kom-munstyrelseordförande att deras beslut att inte fortsätta har att göra med att de framtida föreslagna åtaganden inom programmet inte tycks rimliga givet att de för tillfället planerar inte mindre än fem nya stadsdelar. Detta tar all tid i anspråk och

därför väljer Solna att fullfölja sina åtaganden år 2007 ut, men att sedan inte fortsätta. Det är fastställt att Energimyndighetens förmåga att mobilisera resurser haft en koordinerande funktion, vilket innebär att denna aktör intar en särställning som metastyrare inom programmet. Denna slutsats harmonierar med tidigare presenterade resonemang om en av drivkrafterna bakom nätverkstyrning som metod för genomförande av policy (eller governance om man så vill) blivit vanligare. Staten, eller i detta fall Energimyndigheten, väljer denna strategi för att hantera styrproblematiken.

Analysen visar att den beskrivna processen ligger inom den idealtypiska nätverkstyrningens institutionella ordning. Det är med hänvisning till ömsesidigt beroende aktörerna som samverkar. De intresseanmälningar, avsiktsförklaringar och handlingsplaner som upprättats visar på de samordningsvinster aktörerna ser. Relationerna mellan aktörerna har inte utvecklats på ett sätt som fordrar att andra beskrivningar måste tas i bruk. Analysen har också visat att aktörerna vinnlagt sig om att processen skall göras tillgänglig för granskning och att sprida information om programmet, vilket ur ett demokratiperspektiv är av central betydelse.



## 11 Nätverksstyrningens möjligheter och utmaningar

*We must learn to live with governance networks and develop a critical and theoretical informed understanding of their dynamic development, the conditions for their success and failure, the different forms of metagovernance, and how to assess and improve their democratic performance (Sørensen & Torfing 2007, s. 299).*

Primärt handlar denna avhandling inte om svensk energipolitik utan om nätverks- och metastyrning som metod för organisering av policy. Ett *första* centralt mål med avhandlingen är att testa fruktbarheten i teoribildningen om nätverksstyrning och metastyrning som modell av och metod för organisering av policy. En fallstudie har genomförts i syfte att bidra till en ökad kunskap om teoribildningens relevans för att beskriva samverkansprocesser. En *andra* uppgift som formulerades i avsnitt 1.4 är att utröna i vilken utsträckning denna form av styrning, i det aktuella fallet, varit framgångsrik. En *tredje* uppgift, som också skall diskuteras i detta kapitel, är att problematisera styrningsformen utifrån ett demokratiperspektiv.

I detta kapitel är det således dags att ställa frågan om vad vi genom fallstudien har lärt oss om nätverksstyrning som modell av och metod för politikens ordning, men också diskutera var en fortsatt analys kan eller bör ta vid. En slutsats här är, att precis som citatet ovan framhåller, måste vi lära oss att leva med förekomsten av styrningsnätverk, men också lära oss mer om deras funktionssätt och förmåga att lösa policyproblem.

### 11.1 Fallstudien lärdomar: teoribildningens relevans

Ofta hävdas inom samtida samhällsanalys att statens förmåga att styra genom en hierarkisk politiskt-administrativ modell förlorat i betydelse. Syftet med den analys som här genomförts har inte varit att testa detta antagande utan att, med utgångspunkt i ett enskilt fall, dels diskutera försök att styra samhällsutvecklingen genom att utöva meta- och nätverksstyrning, dels att undersöka om den teoribildning som utvecklats är relevant för att beskriva processen. Kan Energi-myndighetens initiativ och genomförandet av programmet Uthållig kommun analyseras inom ramen för teoribildningen om nätverks- och metastyrning? Detta innebär att om teoribildningen skall vara fruktbar skall organiseringen av programmets genomförande präglas av speciella förhållanden mellan aktörerna.

Analysen har visat att teoribildningen innehåller begrepp som möjliggör detta. Genomförandet av programmet har kunnat analyseras inom ramen för en etablerad teoribildning om nätverks- och metastyrning. Styrningsnätverkets till-

komst och funktionssätt har förklarats med hänvisning till aktörernas önskemål och strategier. De *positionsregler* som tillämpats och som identifierats genom att relationerna mellan aktörerna analyseras har visat sig präglas av formell självständighet i förhållande till varandra. De *gränsregler* som tillämpats visar att deltagandet varit frivilligt med tydliggjorda mått och steg att ta för den som eventuellt velat avbryta samarbetet. De *omfångs- och nytto regler* som tillämpats visar att målsättningen uthållig utveckling genom förändringar inom olika energirelaterade frågor varit det policyproblem aktörerna samlats kring. Genom förhandlingar har aktörerna åstadkommit prioriteringar. På så sätt har de *aggregeringsregler* som tillämpats kunnat fastställas. Genom att analysera *hur* aktörer kommunicerat önskemål och uppfattningar om utvecklingen av programmet har de *informationsregler* som tillämpats kunnat fastställas. Processen har organiserats på ett sådant sätt att olika fora skapats - på den kollektiva nivån - för diskussion om programmets fortskridande och utformning. Dessa fora har inbegripit mötesformer där också politiska företrädare för programkommunerna kunnat delta i processen. Möjligheten för aktörerna att kommunicera sina önskemål har därmed funnits.

Tidigare forskning har gjort diskuterat teoribildningens relevans inom andra sakområden, stadsdelsutveckling (Hertting 2003) och kommunsamverkan (Gossas 2006). I denna avhandling har nätverksstyrningsteorin tillämpats vid analys av en samverkansprocess inom ett annat sakområde, hållbar utveckling. Analysen visar att processen faller inom ramen för nätverksstyrningens idealtypiska institutionella ordning. Den analys som genomförts ger således stöd för den empiriska tes nätverksstyrningens teoretiker driver. Nätverks- och metastyrning är strategier som också staten som aktör använder sig av för att styra samhällsutvecklingen. Den metastyrning som utövats inom programmet ger stöd för tesen att också samverkan i nätverk kan innebära att en central statlig myndighet kan spela en roll som metastyrare genom att initiera och delta i styrningsnätverket, men också genom att tillföra resurser som utbildning och forskningsinsatser.

Teoribildningens relevans som tolkningsram vid empiriska analyser och idealtypens räckvidd har diskuterats. I nästa avsnitt diskuteras huruvida genomförandet av programmet varit framgångsrikt eller inte.

## **11.2 Fallstudiens lärdomar: ett fall av effektiv nätverksstyrning?**

Genomförandeprocessen har uppdelats i fyra funktioner som aktörerna måste hantera för att de skall kunna sägas ha varit framgångsrika. De skall organisera arbetet med att prioritera mellan tänkbara projekt, mobilisera resurser, genomföra projekt och dessutom söka ett sätt att utvärdera arbetet.

Analysen av genomförandeprocessen visar att programmet Uthållig kommun har varit framgångsrik, särskilt med avseende på de tre första funktionerna. Trots de skillnader som finns mellan kommunerna har ett antal gemensamma åtgärder

identifierats. De resurser som mobiliserats av Energimyndigheten är kompetens inom olika områden, t.ex. utbildningsinsatser som fastighetsskötarutbildningen. Dessutom har forskare engagerats vars arbete i stor omfattning präglat processen. Analysen har visat att programmet Uthållig kommun, som exempel på statlig nätverksstyrning har bidragit till att vitalisera samverkansprocesserna i de kommuner som deltagit. Aktörerna beskriver att de, om än i varierande utsträckning, tack vare programmet kommit att ändra det sätt på vilket de tidigare arbetat. Med tillgång till nya verktyg skapas förutsättningar för att förändringarna skall bli varaktiga. Nya kontakter har skapats, framförallt inom de enskilda kommunerna där tjänstemän samarbetar mer integrerat än tidigare. I så måtto har nätverksstyrningen sått ett frö som kan leda till en institutionell förändring som ger bättre förutsättningar att samverka lokalt för en uthållig utveckling.

Den fjärde funktionen, att hitta en gemensam måttstock för arbetet har beskrivits som problematisk. Trots att ett kontinuerligt arbete organiserats på såväl kollektiv som operationell nivå, har en uppföljningsmall som aktörerna upplever tillfredsställande inte utvecklats. De uppföljningsmallar kommunerna använt innebär att arbetet skall utvärderas i förhållande till sociala, ekonomiska och ekologiska mål. I intervjuer med kommunernas tjänstemän framkommer att uppföljningen av de olika projekten upplevs som ett problem. Eventuellt ligger problemet i att aktörerna avser att skapa en mall som mäter utveckling mot ibland vagt formulerade mål, eller mål som i och för sig är tydliga, men som bara kan uppnås på lång sikt. Till de vaga målen hör Ulricehamns formuleringar om "gott klimat för tillväxt och nya arbetstillfällen" samt Vingåkers "öppenhet och mångfald". Till de mål som inte torde kunna mätas ännu hör Örnsköldsviks "mer el, transporter och värme från bioråvara". I den utvärdering som gjorts (Statens energimyndighet ER 2007:03) bedöms att den sociala hållbarheten inte fått samma uppmärksamhet i programmet som den ekonomiska och den ekologiska. Här har man inte nått så långt som avsetts. Kanske är programmets eventuella påverkan på förutsättningarna för en socialt hållbar utveckling oåtkomliga för den tolkningsram aktörerna utvecklat? Kanske har uppföljningen mot målen i de kommunala handlingsplanerna kommit att bli något av, som Vedung (1998, s. 69) uttrycker det, en "hjärnkorsett"? Detta är fallet om utvärderingen avgränsar analysen till att se företeelser just utifrån uppsatta mål, vilket kan medföra att viktiga, kanske oavsedda resultat, inte uppmärksammas.

Slutsatsen att styrningsnätverket på ett framgångsrikt sätt identifierat problem och mobiliserat resurser är *inte* avhängigt just av de genomförda projekten. Här har förövrigt just olikheterna mellan kommunerna lett till att prioriteringarna i olika grad passerat dem. Det är med andra ord inte det faktum att just dessa tre projekt genomförts som resulterat i den slutsatsen, också andra prioriteringar hade kunnat leda till liknande resultat. Aktörerna har med andra ord organiserat en process där de genomför prioriteringar och försöker hitta en mall för uppföljning av arbetet. Denna process är organiserad på ett sådant sätt att den kan beskrivas inom ramen för teoribildningen om nätverks- och metastyrning.

### *Nätverksstyrning för kunskapsspridning*

De prioriteringar som gjorts har medfört att olika projekt genomförts där kunskapsspridning utgör centrala inslag. Hur fungerar då kunskap som styrmedel i de tre utvalda projekten fastighetsskötartutbildning, energianalyser inom industrin och i projektet med fysisk planering? Inom projektet med fastighetsskötartutbildningen framkom att det varit stor skillnad mellan deltagarnas vardagliga arbetsuppgifter. Blandningen av kursdeltagare var i en del fall inte lyckad. Informationsspridningen inom styrningsnätverket möjliggjorde dock att erfarenheter av problem som uppstått kunde tas tillvara och därmed undvikas i senare fall. Detta visar att de gränsregler som tillämpas, när aktörer kommer deltar i olika delprojekt, får betydelse för hur olika insatser, t.ex. en utbildning fungerar.

Projektet med energianalyser innebar bl.a. att det på en rad industrier i de fem kommunerna genomfördes analyser som visade att det fanns en avsevärd potential att spara el och energi. En lärdom som dock måste dras är att ansvariga och personal på en del av dessa industrier haft problem att förstå den information de fått av forskarna. Om kunskap skall utgöra ett styrmedel så fordras det att insikter om förbättringsmöjligheter förmedlas på ett mer effektivt sätt än vad som här varit fallet. Det bör dock påpekas att någon komplett uppföljning inte gjorts.

En fråga som bör ställas inom ramen för projektet fysisk planering är hur de lärdomar kommunala tjänstemännen vunnit om användningen av planeringsinstrument skall kunna förvaltas på ett bra sätt. Också här handlar det om att aktörerna måste ställa sig frågor om hur kunskap används som styrmedel. Hur försäkrar man sig om att vinna lärdomar inte går förlorade om tjänstemän byter arbete? Hur förs kunskap och nya rutiner vidare inom en organisation? Lika viktigt är det att diskutera till vem en insats skall riktas. Inom projektet visade det sig givetvis att de som tillägnade sig mest kunskap var de som annars inte arbetade med fysisk planering. Här torde en ökad effektivitet nås genom att organisera processen på ett sådant sätt att redan befintlig lokal kunskap tas tillvara och vidareutvecklas, kanske genom att tidigt ge den vane planeraren en roll som processledare. Givet programmets breda målbilder fanns inte planerarna med i de lokala programgrupperna. De lärdomar som kan dras inom programmet ger stöd till tidigare forskning om betydelsen av hur information förmedlas och tas emot av berörda personer. Detta är ett kritiskt moment i processen.

### **11.3 Fallstudiens lärdomar: nätverksstyrning och demokrati**

Kan den genomförda fallstudien utgöra grund för att problematisera den utveckling som innebär en statlig nätverksstyrning av kommunerna som inbegriper samverkan också över de territoriella gränserna? De två indikatorer som använts för att problematisera styrningsnätverk utifrån ett demokratiperspektiv är processens demokratiska förankring och dess öppenhet.

### *Processens demokratiska förankring och öppenhet*

För att styrningsnätverk skall bedömas vara demokratiskt förankrade fordras för det *första* att de kan kontrolleras av valda politiker. Dessa politiker skall, för det *andra*, kunna hållas ansvariga av medborgare i definierade territorier. Av detta skäl undersöks om organiseringen av processen har skapat förutsättningar för kommunala politiska företrädare att ha insyn i och delta i processen, dvs. att utöva metastyrning.

De åtgärder som vidtagits för att skapa och upprätthålla en förankring i kommunerna har beskrivits vid analysen av tillkomsten av konstitutionen och av den kollektiva nivåns organisering. Fallstudien har visat att processen genomförts på ett sådant sätt att politiker i de fem kommunerna beretts möjlighet att utöva metastyrning genom att *delta* i processen. Däremot har det inte varit något krav att så skulle ske. Analysen visar att politikerna i de fem kommunerna haft en förhållandevis tillbakadragen roll – även om de givet den kollektiva nivåns organisering – haft anledning att hålla sig informerade om programmets fortskridande. Organiseringen medger således att valda politiker kan utöva någon grad av kontroll över processen. Styrningsnätverket utgör en funktionellt organiserad problemlösande struktur, en flexibel ”superkommun”, eller ”territoriellt fiktiv kommun” med förankring i en reguljär kommunpolitisk kontext.

I syfte att operationalisera den andra indikatorn - processens öppenhet - har styrningsnätverkets åtgärder för att sprida information om, och därmed ställa programmet under såväl politikers som externa aktörers lupp, undersökts. Aktörerna tycks ha vinnlagt sig om att processen skall vara öppen för granskning och har vidtagit åtgärder för att sprida kännedom om den.

### *Nätverksstyrningens utmaningar*

I ett tidigare kapitel diskuterades hur framväxten av ”nätverkssamhället” och dess inslag av nätverksstyrning kan bidra till att maktfördelningen mellan medborgare - sett ur ett demokratiperspektiv - utvecklas på ett problematiskt sätt. Ett av de fenomen som präglar vår samtid är att lösningar på policyproblem, som t.ex. produktionen av tjänster inom vård, skola och omsorg, i allt mindre omfattning sker inom ramen för offentligt ägda och drivna organisationer. En drivkraft här har setts i en förbättrad problemlösningsskapacitet, en andra i att vi *vill* organisera policyprocesser på andra sätt än genom den politiskt-administrativa styrmodellen. Ett ökat inslag av nätverksstyrning kan bidra till en effektivare problemlösning men också motiveras av att detta möjliggör att medborgare kan delta i policyskapandet i fler roller än valdeltagarens. Nätverkslösningar antas öka friheten att välja. Vi får allt fler skolor och vårdinrättningar där medborgaren har möjlighet att utkräva ansvar genom att ”rösta med fötterna” om levererad produkt inte är till belåtenhet. Som tidigare nämnts måste effekterna av detta diskuteras. Har medborgarna en reell möjlighet att undkomma styrningsnätverkens inflytande genom att vända sig till en annan ”leverantör” om de så vill? Politikens legitimitet kan inte enbart härledas till dess effektivitet. Den risk för en skev maktfördelning

mellan medborgare som nätverkssamhället bidrar till är alltså något som måste problematiseras. På vilket sätt undviker man – om det är ett mål – att makt och frihet fördelas olika mellan enskilda individer?

I den genomförda fallstudien har få exempel på medborgardeltagande aktualiserats. Undantaget är projektet med fysisk planering där lokala aktörer engagerats i en del av programkommunernas planeringsuppgifter. Den genomförda fallstudien beskriver hur tjänstemän och politiker i kommuner och inom en statlig myndighet samverkar i ett styrningsnätverk som omfattar fem kommuner. Här handlar deltagandet inte längre om enskilda medborgare utan om formellt självständiga men ömsesidigt beroende kommuner och en statlig myndighet som samverkar för att lösa policyproblem.

Nätverksstyrning handlar om informella relationer, men hur ser relationerna formellt ut mellan aktörerna i det aktuella fallet? Dels handlar denna fråga om Energimyndighetens (eller statens) vertikala relation till enskilda kommuner, dels om kommunernas horisontella relationer till varandra. Detta handlar med andra ord om den vagt formulerade idén om det kommunala självstyret. Här är syftet inte att besvara frågorna om hur det kommunala självstyret bör definieras, utan är mer modest, nämligen att problematisera de faktiska förhållandena som råder mellan aktörerna i fallstudien. Finns det i detta avseende något som väcker tvekan om den statliga nätverksstyrningen av kommunal verksamhet?

I ett tidigare avsnitt angavs att det råder en viss oklarhet över hur begreppet kommunalt självstyre skall tolkas. Kommunernas uppdrag innebär att de kan betraktas som förvaltningsapparater för nationellt formulerade målsättningar. Givet den vaghet med vilket begreppet kommunalt självstyre uttrycks i svensk lagstiftning finns det inget som tyder på att statlig nätverksstyrning av kommunal verksamhet utgör en utmaning mot den kommunala autonomi. Kanske kan man driva den tesen utifrån en uppfattning att det är statens uppgift att ordna förhållandena så att alla kommuner på egen hand kan lösa de uppgifter som åläggs dem, alternativt att kommunerna själva måste sammanställa sin uppgiftskatalog utifrån de resurser de kan mobilisera lokalt.

Det kommunala självstyret framstår, trots sin höga formella status, som en idealtyp än som en tydligt definierad princip, en idealtyp som dessutom tycks vara av underordnad betydelse när nationella mål skall nås. I en enhetsstat som Sverige är det inte givet att detta är ett demokratiproblem. Staten har i denna statsbildningsform en formell makt att styra kommunal verksamhet. I nätverksstyrningens tid är den vertikala självstyrelsen lika vag som tidigare.

#### *Styrningsnätverken och ansvarsfrågan*

Också de horisontella relationerna inom programmet har ställts under lupp i analysen. Såväl de kommunala tjänstemännen som Energimyndigheten har beskrivit att de gemensamma arbetsmötena haft en central roll för programmet. Här har förhandlingar om prioriteringar gjorts och här har arbetet drivits framåt.

Dessa förhandlingar inom styrningsnätverk kan dock leda till prioriteringar som påverkar lokala dagordningar negativt. Hypotetiskt kan sådana *undanträngnings-effekter* uppstå om enskilda kommuners interna prioriteringar förskjuts tidsmässigt. Som vi sett i fallstudien kan prioriteringar också leda till förskjutningar av innehåll, dvs. att projekt skall genomföras som inte är angelägna alls för en enskild kommun. Risken för detta torde vara större om gränsregler tillämpas så att det uppstår en stor skillnad mellan de frågor medverkande kommuner har att hantera. Bland annat är det stor skillnad mellan de fem programkommunerna vad avser kollektivtrafikrelaterade problem. Det torde vara just i de uppkomna undanträngningseffekterna som förklaringen till Solnas beslut att inte förnya avsiktsförklaringen ligger.

Programmet har alltså haft påverkan på kommunala dagordningar, eller prioriteringar. Det har med andra ord, utan tvekan varit så, att prioriteringarna inom programmet påverkat t.ex. *hur* översiktsplanen för Ulricehamns tätort tagits fram, inte det faktum att detta arbete gjorts. Att den kollektiva nivån organiserats så att aktörerna arbetat tillsammans med sina kommuners planeringsuppgifter kan heller inte betraktas som ett problem då beslut om antagande av plan sker på sedvanligt sätt med samrådsförfaranden.

Den genomförda fallstudien aktualiserar därmed frågan om *ansvar*. Vem har ansvar för de prioriteringar som görs inom styrningsnätverk som formas kring komplexa frågeställningar, och där aktörerna utgörs av kommuner? Innebär, eller bidrar förekomsten av, nätverksstyrning till att det per automatik uppstår (eller förvärrar) situationer liknande "demokratins svarta hål" dvs. situationer där beslut fattas i vad som kan anses vara ansvarsmässiga tomrum? Politikens legitimitet måste i nätverksstyrningens tid härledas till möjligheten för valda politiker att utöva metastyrning. Detta fordrar att genomförandeprocesser utformas så att de harmonierar med krav på öppenhet och transparens.

Nätverkssamhällets framväxt har i tidigare avsnitt beskrivits innebära en del problem. För det *första* antas en skevhet uppstå (cementeras, eller förändras) till följd av att medborgare i olika utsträckning får inflytande över policyskapandet. Den enkla principen om "en medborgare en röst" går därmed förlorad. För det *andra* ses en problematik i möjligheten att utkräva ansvar för den förda politiken när aktörer i nätverk inte väljs utan *de facto* utser sig själva. I avhandlingens tredje kapitel refererades till en undersökning som visar att det heller inte för valda kommunpolitiker är alldeles enkelt att svara på frågan om vem som styr den egna kommunen. Problemet med ett reellt ansvarsutkrävande finns också i den politiskt administrativa idealtypen, och mellankommunal samverkan förutan. Ett *tredje* problem som berörts är relationen mellan nätverksstyrning och det kommunala självstyret. Syftet har här inte varit att argumentera varken för eller mot en statlig styrning av kommunernas verksamhet - i riktning mot ett ökat samarbete - eller att ta ställning i frågan om hur det kommunala självstyret bör definieras. Här har syftet varit att illustrera en rad av de problem som förknippas med ett ökat mellan-

kommunalt samarbete, men också att diskutera möjligheterna till en demokratisk förankring av styrningsnätverk.

Sammanfattningsvis kan framväxten av nätverkssamhället ses som resultatet av en rad olika processer och drivkrafter och som ett tecken på och en effekt av en institutionell förändring. I forskningen har det civila samhällets organisering varit ett av huvudspåren i sökandet efter orsaken till nätverkssamhällets uppkomst. Det andra huvudspåret, om man så vill, ser framväxten nätverksstyrning som ett resultat av en styrningsstrategi som också - den av sin fragmentering illa trängda - staten tillgriper för att adressera problem på ett nytt sätt. Ett uttryck för denna fragmentering är det höga antalet statliga myndigheter som vid den senaste inventeringen återfanns vara så många som 478 stycken (Statskontoret Dnr. 2007/99-05). Uppfattningen här är alltså att nätverksmedverkan utövas av enskilda personer, offentliga aktörer och det privata näringslivet, dvs. av alla samhällssektorer. Nätverksstyrning som koordineringsmekanism har precis som hierarki och marknad beskrivits som en modell för policyskapare, som t.ex. statliga aktörer kan tillämpa.

## **11.4 Frågor för framtiden**

Nätverks- och metastyrning är uttryck för strategier som också centrala, statliga aktörer använder sig av i en tillvaro där styrbarhet är allt annat än en självklar och enkel uppgift. En särskilt problematisk styruppgift torde vara att genom en "socio-ekologisk ingenjörskonst" förverkliga målsättningen om en hållbar utveckling. Men försök görs, också genom nätverksstyrning. Genom att t.ex. tillföra ekonomiska resurser eller delta i styrningsnätverk, bidrar staten till att samverkanskonstellationer etableras, också mellan självstyrande kommuner. Syftet med detta är att förbättra enskilda kommuners problemlösningsskapacitet. En slutsats som kan dras av tidigare analyser och av de förslag som presenterats om användningen av mjuk styrning, till vilken metastyrning kan räknas, är att koordineringsmodellen är här för att stanna. Det gäller även styrningsnätverk där formellt självständiga kommuner ingår. Kommuner kommer säkerligen - antingen på eget initiativ eller till följd av nationell politik - att allt oftare samverka i olika konstellationer. Utmaningen består därmed i att få två högggradigt motstridiga modeller att harmoniera med varandra, en territoriellt och en funktionellt organiserad modell.

Den genomförda fallstudien har besvarat en rad frågor men också väckt nya om hur teoribildningen kring nätverks- och metastyrning skulle kunna ställas inför nya utmaningar. Här finns en rad frågor som fordrar fördjupad analys.

- 1 Vilka strategier tillämpar metaaktörerna, dvs. de tjänstemän och politiker som initierar och driver processer i styrningsnätverk och hur förändras strategierna i olika faser?
- 2 Hur hanterar man problemet med förankring när det kan vara svårt att legitimera processen med hänvisning till enkelt mätbara utfall, t.ex. när det

handlar om starkt sektorsövergripande policyområden som uthållig utveckling?

- 3 I vilka funktioner är metastyrning effektiva och legitima, dvs. när det handlar om att prioritera, mobilisera resurser, genomföra projekt och organisera utvärderingsarbetet? Hur ser metastyrningen ut i nätverk som är framgångsrika och samverkar på ett sätt som uppfattas legitimt, eller där motsatsen råder?

Slutligen kan noteras att nätverks- och metastyrning utgör ett mer allmänt sätt för staten att hantera styrproblematik som får ett tydligt uttryck inom energipolitiken. Kanske kan man se det faktum att när endast drygt 70 av landets 290 kommuner - trots lagen om kommunal energiplanering - har en aktuell plan så söker staten andra sätt att förmå kommunerna utarbeta strategier för uthålliga energilösningar. Uthållig kommun kan därmed ses som en del av en strategi där samverkan eller mjuk styrning utgör ledord. Nätverksstyrning för och av mellankommunala samarbeten är en statlig strategi att förverkliga globala och nationellt formulerade målsättningar om en uthållig utveckling, vilket, enligt det citat som inleder avhandlingen, fordrar just nya dimensioner när det gäller politisk vilja och samarbete.



## 12 Sammanfattning

I denna rapport analyseras genomförandet av Energimyndighetens program Uthållig kommuns första etapp, dvs. åren 2003-2007. I programmet deltar kommunerna Borås, Solna, Vingåker, Ulricehamn och Örnsköldsvik.

Programmet Uthållig kommun uppvisar ett flertal egenskaper som återfinns i teoribildningen om *nätverks- och metastyrning* som framhåller att aktörer i allt större utsträckning samverkar i informella styrningsnätverk. En drivkraft i denna utveckling är de problem den politiskt-administrativa styrmodellen för policy-skapande är behäftad med när det gäller att lösa olika problem. En annan drivkraft är att medborgare vill påverka i andra roller än som väljare. Inte bara enskilda individer utan också kommuner samverkar i informella styrningsnätverk, ibland till följd av statliga initiativ. Inom teoribildningen om nätverksstyrning beskrivs försök att få aktörer att samverka som *metastyrning*. Den styrform som tillämpas inom programmet, där kunskap och samverkan utgör styrmedel omnämns i litteraturen som *mjuk styrning*.

Syftet med avhandlingen är att testa fruktbarheten i teoribildningen om nätverksstyrning och metastyrning som modell av och metod för organisering av policy. Mer precist bygger avhandlingen på en fallstudie av samverkan inom ramen för programmet Uthållig kommun. Studien avser att bidra till en ökad kunskap om teoribildningens relevans för att beskriva samverkansprocesser.

Om Uthållig kommun har uppstått och processen organiseras på ett sätt som faller inom ramen för den idealtypiska nätverksstyrningen så formas och agerar detta styrningsnätverk i ett samspel mellan den nationella och den lokala beslutsnivån, mellan formellt självständiga men ömsesidigt beroende aktörer och i en process som innebär förhandlingar mellan aktörerna. Dessutom intar Energimyndigheten, genom sitt initiativ till uppkomsten av styrningsnätverket, en position som metastyrare. Om teoribildningen om nätverks- och metastyrning är tillämpbar som tolkningsram för programmets genomförande har, med andra ord, denna koordineringsmekanism blivit statlig praktik. En central fråga är alltså *hur organiseras genomförandet av programmet Uthållig kommun?*

Den empiriska analysen av programmet Uthållig kommun skall besvara tre övergripande frågeställningar.

- 1 Kan Energimyndighetens initiativ och genomförandet av programmet beskrivas och analyseras inom ramen för teoribildningen om nätverks- och metastyrning?
- 2 I vilken mån kan man uppfatta initiativet som framgångsrikt? Lyckas aktörerna organisera de fyra funktionerna: att göra prioriteringar mellan

tänkbara projekt, mobilisera resurser, genomföra projekt samt att identifiera en gemensam måttstock för utvärdering av det egna arbetet?

- 3 På vilket sätt kan genomförandet av programmet problematiseras ur ett demokratiperspektiv? I syfte att göra detta formuleras två indikatorer; processens öppenhet och dess demokratiska förankring. Finns igenomförandeprocessen inslag som, utifrån teoribildningen om nätverks- och metastyrning, kan analyseras med hjälp av dessa indikatorer?

Hur kan nätverksstyrning som modell för organisering av policy beskrivas? Vad är det med andra ord genomförandet av programmet skall relateras till? Nätverksstyrning har uppstått när aktörer samverkar i informella nätverk. Dessa nätverk består av aktörer som inte formellt är bundna till varandra och som samverkar i syfte att förbättra sina möjligheter att lösa olika problem. För att ett nätverk skall omfattas av beskrivningen styrningsnätverk så fordras att de samverkar för att lösa problem som berör allmänheten, eller är av kollektivt intresse, dvs. inte bara för att lösa sina egna privata problem. Drivkraften bakom styrningsnätverkens tillkomst är ett *ömsesidigt resursberoende* mellan aktörer. Givet att styrningsnätverk formas av formellt självständiga men ömsesidigt beroende aktörer präglas relationen mellan dem, inte som inom formella hierarkier av över- och underordning eller på marknaden av konkurrens utan av *förhandlingar* om strategier och prioriteringar. Ett villkor för att dessa förhandlingar skall komma till stånd är att det finns och skapas ett ömsesidigt förtroende mellan aktörerna. Nätverksstyrning handlar därmed om att aktörers samverkan för att på ett organiserat sätt mobilisera resurser för att öka sin kapacitet att lösa problem.

Vad är det då aktörerna inom programmet Uthållig kommun skall göra, eller hur kan styrningsnätverkets organisering analyseras? Analysen av programmets genomförandeprocess har uppdelats i fyra funktioner, eller uppgifter, som aktörerna, dvs. Energimyndigheten och de fem programkommunerna, måste hantera för att de skall kunna sägas ha varit framgångsrika. De skall organisera ett arbete med att:

- prioritera mellan tänkbara projekt
- mobilisera resurser
- genomföra projekt
- försöka hitta ett sätt att utvärdera arbetet.

Det är alltså hur aktörerna samverkar kring dessa uppgifter som är av intresse. Organiserar processen så att den går att beskriva inom en modell där nätverksstyrning är utgångspunkten?

Analysen av programmet visar att teoribildningen om nätverks- och metastyrning har stor relevans vid beskrivningen av programmet. Analysen av genomförandeprocessen visar också att programmet Uthållig kommun har varit framgångsrikt. Trots de skillnader som finns mellan kommunerna så har ett antal gemensamma

åtgärder identifierats. De resurser som mobiliserats av Energimyndigheten är kompetens inom olika områden, t.ex. utbildningsinsatser som fastighetsskötart utbildningar, dessutom har forskare engagerats vars arbete i stor omfattning präglar processen. Analysen har visat att programmet Uthållig kommun, som exempel på statlig nätverksstyrning, har bidragit till att vitalisera samverkansprocesserna i de kommuner som deltagit. Aktörerna beskriver att de, om än i varierande utsträckning, tack vare programmet kommit att ändra det sätt på vilket de tidigare arbetat. Med tillgång till nya verktyg skapas förutsättningar för att förändringarna skall bli varaktiga. Nya kontakter har skapats, framförallt inom de enskilda kommunerna där tjänstemän samarbetar mer integrerat än tidigare. I så måtto har nätverksstyrningen sått ett frö som kan leda till en institutionell förändring som skapar bättre förutsättningar att samverka lokalt för en uthållig utveckling.

Den fjärde funktionen, att hitta en gemensam måttstock för arbetet har beskrivits som problematisk. Trots att ett kontinuerligt arbete organiserats har en uppföljningsmall som aktörerna upplever tillfredsställande inte utvecklats. De uppföljningsmallar kommunerna använt innebär att arbetet skall utvärderas i förhållande till sociala, ekonomiska och ekologiska mål. Eventuellt ligger problemet i att aktörerna avser skapa en mall som mäter utveckling mot ibland vagt formulerade mål, eller mål som i och för sig är tydliga, men som bara kan uppnås på sikt. Till de vaga målen hör Ulricehamns formuleringar om ”gott klimat för tillväxt och nya arbetstillfällen” samt Vingåkers ”öppenhet och mångfald”. Till de mål som inte torde kunna mätas ännu hör Örnköldsviks ”mer el, transporter och värme från bioråvara”. I den utvärdering som gjorts (Statens energimyndighet ER 2007:03) bedöms att den sociala hållbarheten inte fått samma uppmärksamhet i programmet som den ekonomiska och den ekologiska. Här har man inte nått så långt som man avsett. Kanske är programmets påverkan på förutsättningarna för en socialt hållbar utveckling oåtkomliga för den tolkningsram aktörerna utvecklat? Detta är fallet om utvärderingen avgränsar analysen till att se företeelser just utifrån uppsatta mål, vilket kan medföra att viktiga, kanske oavsedda resultat, inte uppmärksammas. Analysen visar dock att aktörerna tagit viktiga steg i riktning mot att uppfölja en rad målsättningar som finns presenterade i kommunernas handlingsplaner, t.ex.

- ökat intresset för energifrågor (Borås)
- förbättrade beslutsunderlag för privata och offentliga aktörer (Borås)
- initiera forskningsprojekt (Solna)
- initiera projekt på större arbetsplatser (Solna)
- stärka samverkansprocesserna (Solna)

De prioriteringar som gjorts inom programmet, och som utmynnat i forskningsprojekten, kan därmed antas ha bidragit till förbättrade *förutsättningar* för att nå dessa av de formulerade målen;

- förbättrade beslutsunderlag för privata och offentliga aktörer (Borås)
- effektivare elanvändning (Borås, Örensköldsvik)
- minskade utsläpp av växthusgaser (Borås)
- minskad oljeanvändning (Borås, Örensköldsvik)
- stärka samverkansprocesserna (Solna)
- öka intresset för energifrågor (Borås)
- öka tillgänglighet och möjlighet att resa miljövänligt och energisnålt (Ulricehamn)
- en omställning till ett ekologiskt samhälle (Ulricehamn)
- uthålligt energisystem (Vingåker)
- mer el- och transporter från bioråvara (Örensköldsvik)
- ökad kunskap kring energi kopplat till klimat och fastighetsskötsel (Örensköldsvik)

Slutsatsen att styrningsnätverket på ett framgångsrikt sätt identifierat problem och mobiliserat resurser är inte avhängigt just de genomförda projekten. Här har förövrigt just olikheterna mellan kommunerna lett till att prioriteringarna i olika grad passerat dem. Det är med andra ord inte det faktum att just projekten med fastighetsskötartutbildning, energianalyser och fysisk planering genomförts som resulterat i den slutsatsen, också andra prioriteringar hade kunnat leda till liknande resultat. Aktörerna har med andra ord organiserat en process där de genomför prioriteringar och försöker hitta en mall för uppföljning av arbetet. Denna process är organiserad på ett sådant sätt att den kan beskrivas inom ramen för teoribildningen om nätverks- och metastyrning.

Avhandlingens tredje frågeställning rör relationen mellan nätverksstyrning och demokrati. Två indikatorer har presenterats, processens *demokratiska förankring* och dess *öppenhet*. För att styrningsnätverk skall bedömas vara demokratiskt förankrade fordras för det *första* att de kan kontrolleras av valda politiker. Dessa politiker skall, för det *andra*, kunnas hållas ansvariga av medborgare i definierade territorier. Processens öppenhet handlar om i vilken mån styrningsnätverkets verksamhet är möjligt att granska. Här handlar det om aktörernas eventuella åtgärder att sprida kännedom om programmet.

I syfte att undersöka programmets *demokratiska förankring* har en analys av styrningsnätverkets inre organisering genomförts. Har de på vidtagit åtgärder för att förankra processen i kommunerna? Har de skapat förutsättningar för kommunala politiska företrädare att ha insyn i och själva delta i processen, dvs. att utöva metastyrning?

För att undersöka *processens öppenhet* undersöks aktörernas åtgärder för att sprida information om programmet och för att garantera möjlighet till granskning. Har aktörerna systematiskt och kontinuerligt dokumenterat arbetet, och har de vidtagit åtgärder för att sprida denna information?

Analysen har visat att organiseringen av processen har skapat förutsättningar för kommunala politiker att utöva metastyrning genom att delta i processen. Organiseringen medger således att de kan utöva, någon grad av kontroll, över processen. Styrningsnätverket utgör en funktionellt organiserad problemlösande struktur, en flexibel "Superkommun" med territoriell förankring i en reguljär kommunpolitisk kontext. De åtgärder som vidtagits för att skapa och upprätthålla en förankring i kommunerna har beskrivits.

Också de åtgärder aktörerna dokumenterat och spridit kännedom om programmet har beskrivits. Processens genomförande har därmed varit organiserat så att dess verksamhet kunnat granskas. Aktörerna har vinnlagt sig om att processen skall vara öppen för granskning och vidtagit åtgärder för att sprida kännedom om den.

Ett av de problem som påtalats med nätverksstyrning är att de ofta medför oklara beslutsprocesser och att det är svårt att utkräva ansvar av nätverksaktörer. Såväl de kommunala tjänstemännen som Energimyndigheten har beskrivit att de gemensamma arbetsmötena haft en central roll för programmet. Här har prioriteringar gjorts och här har arbetet drivits framåt. Är detta ett problem ur ett demokratiperspektiv? Får kommunerna ett inflytande över varandras policyprocesser i sådan utsträckning att det utgör ett problem? Det är fastställt att det uppstår en viss förskjutning av inflytande över kommunala dagordningar, eller prioriteringar, till följd av ett program som Uthållig kommun. Det har med andra ord varit så att prioriteringarna inom programmet påverkat t.ex. hur översiktsplanen för Ulricehamns tätort tagits fram, inte det faktum att detta arbete gjorts. Att processen organiserats så att kommunerna arbetat också tillsammans med respektive planeringsuppgifter kan heller inte betraktas som ett problem då beslut om antagande av plan sker på sedvanligt sätt med samrådsförfaranden.

Hur fungerar då kunskap som styrmedel i de tre utvalda projekten fastighets-skötarutbildning, energianalyser inom industrin och i projektet med fysisk planering? Inom projektet med fastighetsskötarutbildningen framkom att det varit stor skillnad mellan deltagarnas vardagliga arbetsuppgifter. Blandningen av kursdeltagare var i en del fall inte lyckad. Informationsspridningen inom styrningsnätverket, dvs. mellan Energimyndigheten och de fem kommunerna, möjliggjorde att erfarenheter av problem som uppstått kunde tas tillvara och därmed undvikas i senare fall.

Projektet med energianalyser innebar, bland annat, att det på en rad industrier i de fem kommunerna genomfördes analyser som visade att det fanns en avsevärd potential att spara el och energi. En lärdom som måste dras är att ansvariga och personal på en del av industrierna haft problem att förstå den information de fått av forskarna. Om kunskap skall utgöra ett styrmedel så fordras att insikter om förbättringsmöjligheter förmedlas på ett mer effektivt sätt än vad som här varit fallet. Här bör dock påpekas att någon komplett uppföljning inte gjorts.

En fråga som bör ställas inom ramen för projektet med fysisk planering är hur de kommunala tjänstemännens vunna lärdomar om användningen av planeringsinstrument skall kunna förvaltas på ett bra sätt. Också här handlar det om att aktörerna måste ställa sig frågor om hur kunskap används som styrmedel. Hur försäkras man sig om att vunna lärdomar inte går förlorade om tjänstemän byter arbete? Hur förs kunskap och nya rutiner alltså vidare inom en organisation?

## 13 Summary

The view of networks has changed within the field of policy studies. Once they were considered as hampering the policy process, but today they are accepted as a legitimate policy instrument. The Swedish Government, for instance, makes use of networks to steer society. One attempt to do so is the *Sustainable Municipality Programme* launched by the Swedish Energy Agency in 2003. Five municipalities were selected to participate in this collaborative process to further sustainable energy policies.

This thesis explores the potential of network governance theory as a model for describing policy making. A case study addressing three questions was conducted. *Firstly*, can the Sustainable Municipality Programme be described within the framework of network governance theory? *Secondly*, is this governance network successful in its struggle to achieve its goals? *Thirdly*, can this example of network governance further a discussion exploring a scenario where inter-municipality network governance might pose a challenge to the principle of local government?

The *first* and *second* question is answered by focusing on four functions that the governance network should fulfil; to give priority to projects; mobilize resources, complete projects and, evaluate the process. In order to answer the first question the case study focuses on the interaction within the governance network. Is the process organised in a fashion recognisable as network governance, or as an ideal type of coordination?

The analysis shows that network governance theory provides an analytic framework well suited to shed light on the process. The analysis also shows that the three first functions were achieved. Through negotiations the network gave priority to different projects. The thesis focuses on three of these. The first project includes the education of maintenance personnel. The second is a research project, investigating different actors' possibilities to plan for a more sustainable use of energy. The third project is a research project carried out within the field of physical planning. The fourth function, evaluation, still poses a problem since the actors themselves are not content with the evaluation model they produced.

In order to answer the *third* question the case study explores the notion of local government and how it can be safeguarded within a governance network? Two indicators are used to analyse this aspect of the process; the democratic anchorage of the governance network and the transparency of the process.

The analysis shows that the process has been transparent and that local politicians have had an opportunity to meta govern the process. It is, however, undoubtedly so that the actors, or municipalities, gain influence over each other's policy

processes. This causes discontent since local priorities get affected, sometimes negatively.

In the end of 2007, four of the five municipalities decided to remain within the programme, or the governance network, for another three years. They are now joined by an additional 60 municipalities.

# Källor och litteratur

- Alveson, M. & K. Sköldberg (1998). Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod. Lund: Studentlitteratur.
- Anshelm, J. (2000). Mellan frälsning och domedag. Om kärnkraftens politiska idéhistoria i Sverige 1945-1999. Eslöv: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.
- Bendor, J. & P. Swistak (2001). The Evolution of Norms. American Journal of Sociology. Vol. 106 number 6, May 2001 (s. 1493-1545).
- Berglund, E. & A. Hanberger (2003). LIP och lokalt miljöarbete – en jämförande studie mellan kommuner som fått och inte fått statligt investeringsstöd. Umeå Centre for Evaluation Research & Naturvårdsverket Rapport nr 5297.
- Berlin, I. (1969). Four Essays on Liberty. Oxford: University Press.
- Björk, P., Bostedt, G. & H. Johansson (2003). Governance. Lund: Studentlitteratur.
- Bodin, Ö. (2006). A Network Perspective on Ecosystems, Societies and Natural Resource Management. Doktorsavhandling, Stockholms Universitet.
- Bogason, P. (2000). Public Policy and Local Governance. Institutions in Postmodern Society. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bogason, P. & M. Zølner [red.] (2007). Methods in Democratic Network Governance. London: Palgrave MacMillan.
- Borell, K. & B. Johansson (1996). Samhället som nätverk. Om nätverksanalys och samhällsteori. Lund: Studentlitteratur.
- Borrás, S. & H-P. Olsen (2007). I Bogason, P. & M. Zølner [red.] (2007). Methods of Democratic Network Governance. London: Palgrave MacMillan.
- Brundin, P. & K. Eckerberg (1999). Svenska kommuners arbete med Agenda 21, En enkätundersökning. Miljödepartementet & Svenska Kommunförbundet. Stockholm: Kommentus Förlag.
- Bäck, H. (2003). I Gilljam, M. & J. Hermansson [red.] (2003). Demokratins mekanismer. Malmö: Liber.
- Börzel, T. (1998). Organizing Babylon – On the different conceptions of policy networks. Public Administration. Vol. 76 (1998) (s. 253-273). Blackwell Publishers.
- Börzel, T. (1997). What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1 (1997) No. 16.
- Carlsson, L. (1993). Samhällets oregerlighet. Stockholm: Symposion Graduale.
- Carlsson, L. (1996). Nonhierarchical Implementation Analysis. Journal of Theoretical Politics. (1996) 8 (4) (s. 537-546).
- Carlsson, L. (2000). Policy Networks as Collective Action. Policy Studies Journal. (2000) 3 (s. 502-520).

- Carlstedt, A. [m.fl.] (2000). Energifrågor i samhällsplaneringen FoU-programmet Utsläpp och Luftkvalitet. Eskilstuna: Statens energimyndighet.
- Castells, M. (1996). Informationsåldern Ekonomi, Samhälle och Kultur. Band 1. Nätverkssamhällets framväxt. Göteborg: Daidalos.
- Dahlberg, M. & E. Vedung (2001). Demokrati och brukarutvärdering. Lund: Studentlitteratur.
- Dahlkvist, M. & U. Strandberg (1999). Kommunal självstyrelse som maktspidningsprojekt. Demokratiutredningens forskarvolym I. SOU (1999:76). (s. 257-318).
- Dobson, A. (1998). Justice and the Environment – Conceptions of Environmental Sustainability and Dimensions of Social Justice. Oxford: University Press.
- Dryzek, J. (2007). I Sørensen, E. & J. Torfing [red.] (2007). Theories of democratic Network governance. London: Palgrave MacMillan.
- Eckerberg, K. & P. Brundin (2000). En studie av 10 svenska kommuner. Lokal Agenda 21. Miljödepartementet & Svenska Kommunförbund: Stockholm: Kommentus Förlag.
- Ekelund, B. (2005 ). Sociospatial och rumslig integration av energisystemet i Dalsjöfors. Arbetsrapport 2005:6, Luleå tekniska universitet.
- Ekström von Essen, U. (2003). Folkhemmets kommun: socialdemokratiska idéer om lokalsamhället 1939-1952. Stockholm: Atlas.
- Elander, I. (1999). Partnerskap och demokrati. Omaka par i nätverkens tid. Demokratiutredningens forskarvolym IX. SOU (1999:83) (s. 327-363).
- Esaiasson, P. [ m.fl.] (2007). Metodpraktikan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Falkemark, G. (2006). Politik, Mobilitet och Miljö. Om den historiska framväxten av ett ohållbart transportsystem. Göteborg: Gidlunds.
- Fell, A. (1998). Det radioaktiva avfallet och demokratin. Om framtida generationers rättigheter Examensarbete, Luleå tekniska universitet.
- Fell, T. (2006). Legitimacy and Conflict – Explaining tension in local Swedish hunting policy. Doktorsavhandling, Luleå tekniska universitet.
- Forsberg, B. (2002). Lokal Agenda 21 för hållbar utveckling – En studie av miljöfrågan i tillväxtsamhället. Doktorsavhandling, Umeå Universitet.
- Fukuyama, F. (2002). Social Capital and Development: The Coming Agenda. SAIS Review Vol.XXII nr. 1 (s. 23-37).
- Gilje, N. & Grimen, H. (1992). Samhällsvetenskapens förutsättningar. Göteborg: Daidalos.
- Gilljam, M. & J. Hermansson [red.] (2003). Demokratins mekanismer. Malmö: Liber.
- Goodin, R. & Klingemann, H.-D. [red.] (1996). A New Handbook of Political Science. Oxford University Press.
- Gossas, M. (2003). Kommunen som nätverksaktör. En kommunreform för 2000-talet? Institutet för framtidsstudier.
- Gossas, M. (2006). Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning. Doktorsavhandling, Institutet för Framtidsstudier & Örebro Universitet.

- Gustafsson, A. (1999). Kommunal självstyrelse. Stockholm: SNS Förlag.
- Hall, P. & K. Löfgren (2006). Politisk styrning i praktiken. Malmö: Liber AB.
- Hanberger, A. (2001). What is the Policy Problem? Methodological Challenges in Policy Evaluation. Reprint Series No 2 (2001) Umeå Centre for Evaluation Research. Umeå Universitet.
- Hansson, S. (1994). Porjus – En vision för industriell utveckling i övre Norrland. Doktorsavhandling, Högskolan i Luleå.
- Hansson, S. (1996). Teknikhistoria. Om tekniskt kunnande och dess betydelse för individ och samhälle. Lund: Studentlitteratur (andra upplagan).
- Halvarson, A., Lundmark K. & U. Staberg (1999). Sveriges statsskick. Fakta och Perspektiv. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Hague, R. & M. Harrop (2001). Comparative Government and Politics. New York: Palgrave.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. Science 162 (1968) (s. 1243-1248).
- Hilborn, I. & C. Riberdahl (2000). Kommunala samverkansformer. Stockholm: Svenska Kommunförbundet & Kommentus Förlag.
- Hill, M. [red.] (1997). The Policy Process - A Reader. London: Prentice Hall.
- Hjern, B. & D. O. Porter (1983). Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. Realizing Social Science Knowledge. (s. 265-277).
- Hjern, B. (1987). Policy Analysis: An Implementation Approach. Paper at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Sep. 3-6, Chicago.
- Hjern, B. & D. O. Porter (1997). I Hill, M. [red.] The Policy Process - A Reader. London: Prentice Hall.
- Hertting, N. (2003). Samverkan på spel. Rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse. Stockholm: Égalite.
- Hertting, N. (2006). Hyresgäster i nätverk. Uppsala Universitet: Institutet för bostads- och urbanforskning.
- Hirschman, A. (1970). Exit, Voice and Loyalty. Cambridge: Harvard University Press.
- Hultkrantz, L. & J-E. Nilsson (2004). Samhällsekonomisk analys. Stockholm: SNS Förlag.
- Hägerhäll, B. [red.] (1988). Vår gemensamma framtid. Rapport från Världskommissionen för miljö och utveckling Stockholm: Prisma & Tidens Förlag.
- Imperial, M. (1999). Institutional Analysis and Ecosystem-Based Management: The Institutional Analysis and Development Framework. Environmental Management Vol. 24, Nr. 4 (s. 449-465).
- Inglehart, R. (1977). The Silent Revolution. Changing Values and Political Style Among Western Publics. New Jersey: Princeton University Press.
- Jamison, A. (2003). Miljö som politik. Lund: Studentlitteratur.
- Jessop, B. (2002). Governance and Metagovernance: On reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. On-line Papers published by Department of Sociology, Lancaster University.

- Kato, J. (1996). Review Article: Institutions and Rationality in Politics – Three Varieties of Neo-Institutionalists. *British Journal of Political Science*, 26 (4), (s. 553-582).
- Kauffmann, F.X., Majone, G. & V. Ostrom [red.] (1986). *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: de Greuter.
- Kickert, W., Klijn, E-H. & J. Koppenjan (1997). *Managing Complex Networks*. London: Sage Publications.
- Klijn, E-H. (1997). I Kickert, W., Klijn, E-H. & J. Koppenjan (1997). *Managing Complex Networks*. London: Sage Publications.
- Klijn, E-H. & Edelenbos (2007). I Sørensen, E. & J. Torfing [red.] (2007). *Theories of democratic network governance*. London: Palgrave MacMillan.
- Knoke, D. & J. Kuklinski (1982). *Network Analysis*. London: Sage Publications
- Koeble, T. A. (1995). The New Institutionalism in Political Science and Sociology. *Comparative Politics*, 27(2) (s. 231-43).
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Lidskog, R. [red.] (1998). *Kommunen och kärnavfallet*. Stockholm: Carlssons förlag.
- Lindblom, C. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*. Vol. 19 Nr. 2 (s. 79-88).
- Lindqvist, R. [red.] (1998). *Organisation och välfärdsstat*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundgren, L. J. & J. Edman [red.] (2005). *Konflikter, samarbete, resultat. Perspektiv på svensk Miljöpolitik*. Brottby: Cassandra.
- Lundmark, C. (1998). *Eco-democracy. A Green Challenge to Democratic Theory and Practice*. Doktorsavhandling, Umeå Universitet.
- Lundqvist, L. J. & J. Pierre [red.] (1995). *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundqvist, L. J. (2001). Implementation from Above: The Ecology of Power in Sweden's Environmental Governance. *Governance: An international Journal of Policy and Administration*. Vol. 14, No 3, July 2001 (s. 319-337) Blackwell Publishers.
- Lundqvist, T. & M. Carlsson (2004). *Framtidspolitiken. Visionen om ett hållbart samhälle i svensk politik*. Institutet för Framtidsstudier. Stockholm.
- Madison, J. (1788). *The Federalist*. Independent Journal. Nr. 51, 6 Feb. 1788.
- Mannberg, M. (2006). *Mot uthålligt samarbete. En utvärdering av delprojektet uthållighet i den fysiska planeringen*. Arbetsrapport 2006:2, Luleå tekniska universitet.
- Mazmanian D. & P. Sabatier (1989). *Implementation and Public Policy*. London: University Press.
- Meadowcroft, J. (1999). The politics of Sustainable Development: Emergent Arenas and Challenges for Political Science. *International Political Science Review*. Vol. 20, Nr. 2 (s. 219-237). Sage Publications.
- Michanek, G. & P. Söderholm (2006). *Medvind i uppförsbacke. En studie av den svenska vindkraftspolitiken*. Rapport till Expertgruppen i Miljöstudier 2006:1 Finansdepartementet.

- Moberg, E. (1994). Offentliga beslut. En introduktion till den ekonomiska teoribildningen inom statsvetenskapen. Lövestad: Mobergs Publikationer.
- Montin, S. (2004). Moderna kommuner. Malmö: Liber.
- Naturvårdsverket (2003). Kommunerna och miljömålen. En utvärdering. ISBN 91-620-5265-9.pdf.
- North, D. (1993). Institutionerna, tillväxten och välståndet. Stockholm: SNS Förlag..
- Næss, A. (1989). Ecology, community and lifestyle: outline of an ecosophy. Cambridge: University Press.
- Ostrom, E. (1990). Governing the commons. Cambridge University Press.
- Ostrom, E., R. Gardner & J. Walker (1994). Rules, Games and Common-Pool Resources. Michigan: University of Michigan Press.
- O'Toole L. J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. Public Administration Review, Vol. 57 No. 1 (Jan.-Feb.1997) (s. 45-52).
- O'Toole L. J. (2007). I Sørensen, E. & J. Torfing [red.] (2007). Theories of democratic network governance. London: Palgrave MacMillan.
- Palm, J. (2004). Makten över energin – policyprocesser i två kommuner. Doktorsavhandling, Linköpings universitet.
- Palm, J. & E. Wihlborg (2007). Hur kan kommuner styra sociotekniska system? Linköpings universitet.
- Pierre, J. (1994). Den lokala staten. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Pierre J. & G. Peters (2000). Governance, Politics and the State. London: MacMillan Press LTD.
- Pierre, J. [red.] (2000). Debating Governance. Oxford University Press.
- Peters, G. (1996). I Goodin & Klingemann [red.] (1996). A New Handbook of Political Science Oxford: University Press.
- Peters, G. (2000). I I Pierre [red.] (2000). Debating Governance. Oxford: University Press.
- Petersson, O. (1996). Politikens möjligheter. Har folkstyrelsen någon framtid? Stockholm: SNS Förlag.
- Peterson, O. (2002). Demokrati utan ansvar. Demokratirådets rapport 2002 Stockholm: SNS Förlag.
- Peterson, O. (2006). Kommunalpolitik. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Premfors, R. (2000). Policyanalys. Kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet. Lund: Studentlitteratur.
- Provan, K. G. & H. B. Milward (1995). A preliminary theory of interorganizational effectiveness. Administrative Science Quarterly. Vol.40, No.1 (s. 1-33).
- Putnam, R. (1993). Making Democracy Work, Civic Tradition in Modern Italy. New Jersey: Princeton University Press.

- Radetzki, M. (2004). Svensk energipolitik under tre decennier. En studie i politikermislyckanden. Stockholm: SNS Förlag.
- Rhodes, R.A.W. (1997). Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). I Pierre [red.] (2000). Debating Governance. Oxford: University Press.
- Rothstein, B. (2002). Vad bör staten göra? Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, B. (2003). Sociala fällor och tillitens problem. Stockholm: SNS Förlag.
- Sabatier, P. & H. Jenkins-Smith (1993). Policy Change and Learning. An Advocay Coalition Approach. Oxford: Westview Press.
- Sabatier, P. [red.] (1999). Theories of the Policy Process. Westview Press.
- Scharpf, F. (1994). Game real actors could play. Positive and negative coordination in embedded negotiations. Journal of Theoretical Politics. 6 (1) (s. 27-53).
- Scharpf, F. (1999). Governing in Europe. Oxford: University Press.
- Schumpeter, J. A. (1943). Capitalism, Socialism and Democracy. London: Routledge (femte upplagan).
- Scott, J. (2000). Social Network Analysis. London: Sage Publications.
- Sköllerhorn, E. & Hanberger, A. (2004). LIP och lokalt miljöarbete – en fördjupad studie av sju kommuner. Naturvårdsverket Rapport nr 5374.
- Svenska Naturskyddsföreningen (2005). Klimatpolicy.
- Svenskt Näringsliv & Svenska Kommunförbundet (2003). Kraft genom samverkan. Stockholm: Kommentus förlag.
- Svenska Kommunförbundet (1995). Lokal demokrati – möjlighet eller hot? Stockholm: Kommentus förlag.
- Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet (2003). Självstyrets mervärde. Argument för den lokala och regionala demokratin. Stockholm: Kommentus förlag.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005). Samverkan pågår möjligheter och Begränsningar. Stockholm Kommentus förlag.
- Statens energimyndighet (ER 18: 2003). Eko-energi, kommuner. Slutrapport för pilotåret 2001-2002.
- Statens energimyndighet (ET 10:2004). Energimyndigheten.
- Statens energimyndighet (ER 2004: 14). Mål och handlingsplaner.
- Statens energimyndighet (ER 2004: 15). Energianalys Örnsköldsvik.
- Statens energimyndighet (ER 2004: 16). Energianalys Solna.
- Statens energimyndighet (ER 2004: 17). Energianalys Ulricehamn.
- Statens energimyndighet (ER 2005: 13). Uthållig kommun andra året.
- Statens energimyndighet (ER 2005: 28). Energianalys Borås.

- Statens energimyndighets författningssamling (STEMFS 2006:4). Statens Energimyndighet föreskrifter om projektbaserade mekanismer enligt Kyotoprotokollet och EU:s länk direktiv.
- Statens energimyndighet (ER 2006: 07). Energianalys Vingåker.
- Statens energimyndighet (ER 2006: 10). Uthållig kommun i halvtid.
- Statens energimyndighet (ER 2006: 19). Fysisk planering för ett hållbart samhälle.
- Statens energimyndighet (ER 2006: 20). 2005 års uppföljning av den kommunala energirådgivning.
- Statens energimyndighet (ER 2006: 40). Kommunal energiplanering. En enkätundersökning av Sveriges kommuner.
- Statens energimyndighet (ET 2006:44). Energiläget i siffror.
- Statens energimyndighet (ET 2006:48). Elcertifikatsystemet 2006.
- Statens energimyndighet (ER 2007: 3). Utvärdering av programmet Uthållig kommun. Hur programmet fungerat och hur erfarenheterna skall kunna spridas till andra kommuner.
- Statens energimyndighet (ER 2007:09). Energiförsörjningen i Sverige. Kortsiktsprognos.
- Statistiska Centralbyrån & Naturvårdsverket (2001). Sustainable Development Indicators for Sweden – a first set 2001.
- Statskontoret (2005:23). Statsbidrag till kommunala samverkansprojekt – En uppföljning.
- Statskontoret, PM. Dnr. 2007/99-5 (2007-06-08). Statliga myndigheter.
- Strandberg, U. (1998). Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994. Hedemora: Gidlunds Förlag
- Svenska Kommunförbundet (1998). Miljöledning i kommuner – ett redskap för bättre miljö. Stockholm: Kommentus Förlag.
- Svenska Kommunförbundet (2001). Mobility Management för hållbara transporter. Erfarenheter från några svenska kommuner. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Svenska Naturskyddsföreningen (2005). Yttrande över Ds 2005:19 ”De projektbaserade mekanismerna enligt Kyotoprotokollet och länkdirektivet. samt Statens energimyndighets rapport ”Godkännande av JI- och CDM-projekt – process och organisation för Designated National Authority och JI Focal Point i Sverige.
- Sørensen, E. (2002). Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker til meta-Guvenør. København: Jurist og Økonomiforbundets Forlag.
- Sørensen, E. (2003). Meta-governance. The changing role of politicians in processes of democratic governance. Paper presented at The Conference on Democratic Network Governance, 22-23 May 2003 In Helsingør.
- Sørensen, E. & J. Torfing (2005 a). The Democratic Anchorage of Governance Networks. Scandinavian Political Studies. Vol. 28 – No. 3, 2005, (s.195-218).
- Sørensen, E. & J. Torfing (2005 b). NETVÆRKSSTYRING – fra government til Governance. Fredriksberg: Roskilde Universitetsforlag.

- Sørensen, E. & J. Torfing [red.] (2007). Theories of democratic network governance. London: Palgrave MacMillan.
- Teorell, J & T. Svensson (2007). Att fråga och att svara. Stockholm: Liber. Wasserman, S. & K. Faust (1994). Social Network Analysis Methods and Applications. Oxford: University Press.
- Vedung, E. (1983). Lagen om kommunal energiplanering – tillkomst och politisk behandling. Stockholm: Byggforskningsrådet.
- Vedung, E. (1998). Utvärdering i politik och förvaltning. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, E. (1999). Constructing Effective Government Information Campaigns for Energy Conservation and Sustainability: Lessons from Sweden. International Planning Studies. Vol. 4, Nr. 2 (s. 237-251). Taylor and Francis Ltd.
- Vedung, E. & M. Brandel (2001). Vattenkraften, staten och de politiska partierna. Falun: Nya Doxa.
- Vedung, E. & E. Klefbom (2002). Ozonhålet – globalt, nationellt, lokalt. Malmö: Liber.
- Vedung, E. (2002). Styrmedel. i Effektivare energi i bostäder: En antologi om Framtidens styrmedel. Uppsala universitet, Institutet för bostads- och Urbanforskning.
- Vedung, E. (2006). Konsten att utvärdera nätverk. Stakes Rapportserie 5/2006, Helsingfors
- Westlund, H. [red.] (1999). Platser, regioner och aktörer. Antologi från Forskarforum 1998. Institutet för regionalforskning (SIR). Rapport 113, 1999 Fritzes: Stockholm.
- Wetterberg, G. (2005). Den kommunala självstyrelsen. Ekonomisk debatt nr. 5 2005 årgång 33. (s. 7-18).
- Wihlborg, E. (2000). En lösning som söker problem. Hur och varför lokala IT-policyer utvecklas i landsbygdskommuner. Doktorsavhandling, Linköpings universitet.
- Yin, R. K. (1994). Case Study Research. Design and Methods. Thousand Oaks: Sage Publications.

## Offentlig tryck

- Departementserien, Ds (2001: 60). Effektivare energianvändning. Förslag till marknadsanpassade åtgärder.
- Departementserien, Ds (2001: 61). Samverkan mellan kommuner – för attraktivitet, tillväxt och sund ekonomi.
- Grundlagsutredningens expertgrupp (april 2007). Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd m.m.
- Regeringskansliet (2006). Information Rosenbad, Regeringsförklaring, 6 oktober 2006
- Regeringens proposition (1990/91:88). Energipolitiken.
- Regeringens proposition (1990/91:90). En god livsmiljö.
- Regeringens proposition (1992/93:179). Åtgärder mot klimatpåverkan m.m.
- Regeringens proposition (1996/97:84). En uthållig energiförsörjning.
- Regeringens proposition (2001/02:55). *Sveriges klimatstrategi*.

Regeringens proposition (2001/02:143). *Samverkan för en effektiv och miljövänlig energiförsörjning*.

Regeringens proposition (2005/06:172). Nationell klimatpolitik i global samverkan.

Regeringens skrivelse (2001/02:172). Nationell strategi för hållbar utveckling.

Regeringens skrivelse (2003/04:129). En svensk strategi för hållbar utveckling

SFS (1991:900). Kommunallag.

SFS (1977:439). Lag om kommunal energiplanering.

SOU (1999:76). Demokratiutredningen.

SOU (2003:31). En hållbar framtid i sikte

SOU (2003:123). Sammanställning av inkomna synpunkter. Ansvarskommitténs Delbetänkande. Utvecklingskraft för hållbar välfärd.

SOU (2007:10). Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.

SOU (2007:11). Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation.

Statskontoret (2005:2). Modeller för styrning. Förslag om hur staten kan styra kommuner och landsting.

Statskontoret (2005:23). Statsbidrag till kommunala samverkansprojekt. En uppföljning.

## Otryckt material

Föreningen Sveriges Vattenkraftskommuner ([www.fsv.nu](http://www.fsv.nu)).

Mineur, E. & K. Dahlgren (2006-11-13). *Förutsättningar och möjligheter för ett indikatorarbete inom ramen för projektet Uthållig kommun*.

Nationalencyklopedin ([www.ne.se](http://www.ne.se) åtkomst 2003-10-15).

Naturvårdsverket, Miljöinvesteringsregistret, MIR ([www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se))

Regeringskansliet, Miljödepartementet *Local climate protection measures in Sweden – best practices within the Local Investment Programmes* ([www.ieh.se/eng](http://www.ieh.se/eng) åtkomst 2002-10-17).

Statens energimyndighet (2002-09-09). Projektdirektiv *Uthållig kommun, Förstudierapport*.

Statens energimyndighet Verksamhetshandbok Förordning med instruktion.

Statens energimyndighet Dnr 450-02-1489, *Kommunernas intresseanmälan gällande deltagande i programmet Uthållig kommun*,

Statens energimyndighet Dnr 450-02-01489, *Avsiktsförklaring gällande programmet Uthållig kommun*

Statens energimyndighet Presentation halvvägs i Uthållig kommun 20-21 september 2005.

Statistiska Centralbyrån, SCB, Kommunfaktabladinfo ([www.scb.se](http://www.scb.se)).

## Kommunala handlingar och trycksaker

### *Borås*

Kommunledningskansliet. Dnr 2002/KS036 8379. Intresseanmälan uthållig kommun.

Kommunstyrelsen. Protokollsutdrag 2002/KS0368 379. Överenskommelse med Energimyndigheten om deltagande i programmet Uthållig kommun.

Lokalt handlingsprogram AGENDA 21 BORÅS (åtkomst 2003-11-06).

Miljömål för Borås Antagna av Kommunfullmäktige 21 augusti 2003.

SCB Borås Kommunfakta.

Översiktsplan ÖP 06, Information om utställning.

Energiplan Antagen av Kommunfullmäktige 2003.

Borås Energi och Miljö AB Årsredovisning 2006.

Borås stad & Statens energimyndighet (2007). *Goda exempel. Boråsbutiker fick Smartare belysning och minskade kostnader.*

### *Solna*

Kommunstyrelsen sammanträdesprotokoll 2002-05-06 Intresseanmälan om deltagande i energimyndighetens projekt "Uthållig kommun" (KS/2002:146).

*Solkatt För personal och förtroendevalda i Solna stad.* Nr 2, mars 2004.

Trygghet, valfrihet och utveckling. Regeringsprogram Solna stad 2003-2006.

Energiplan för Solna – ett inriktningsprogram 2005.

Året som gått – Årsredovisning från Norrenergi 2006.

Solna stad & Statens energimyndighet (2007). *Goda exempel. Anställda i Solna Business Park inspireras att resa hållbart.*

### *Ulricehamn*

Projekt "Uthållig kommun" beslut om deltagande Dnr 2002. 1758 004.196 (KS § 17 2003-01-07 AU § 2002-12-17).

SCB Ulricehamn Kommunfakta.

Ulricehamn Agenda 21 ([www.ulricehamn.se](http://www.ulricehamn.se) åtkomst 2007-05-15).

Ulricehamn Energiplan 2003.

Ulricehamn Energi Årsredovisning 2006.

Ulricehamn & Statens energimyndighet (2007). *Goda exempel. Hur man får med energifrågorna i en kommuns översiktsplanering.*

### *Vingåker*

Kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll. Dnr 128/2002 106. Uthållig kommun – projektarbete beslut om deltagande.

Miljö99 Mål och strategier för miljöarbetet i Vingåker in på 2000-talet. Antagen av kommunfullmäktige 1999-08-20 § 51.

Miljöpolicy för Vingåkers kommun (1998) ([www.vingaker.se](http://www.vingaker.se) åtkomst 2007-05-15).

Klimatstrategi Vingåkers kommun.

Vingåkers kommun 2004-02-23, handlingsplan för Uthållig kommun.

Vägen till Livskvalitet, VTL:s hemsida Information om PUFF: åttapartikoalitionen i kommunfullmäktige mellan 2002-2006.

SCB Vingåker Kommunfakta.

Svensson, D. (2005-12-19). WSP Rapport. *Energy Performance Contracting*

Energivärlden.nu Upphandling sparar energi ([www.energivarlden.se](http://www.energivarlden.se) åtkomst 2007-05-15).

Pressmeddelande (17 november 2005). Principöverenskommelse om leverans av fjärrvärme i Vingåker ([www.vingaker.se](http://www.vingaker.se) åtkomst 2007-05-15).

Vingåker & Statens energimyndighet (2007). *Goda exempel. Upprustade kommunala fastigheter och utbildad personal ger minskad energiförbrukning.*

### Örnsköldsvik

SCB Örnsköldsvik Kommunfakta.

Miljöpolicy Örnsköldsviks kommun antagen av kommunfullmäktige 2004-03-29.

Örnsköldsviks kommun Kommunledningskansliet (augusti 2005). *Planer, program och policyn* Lokala Agenda 21 genomförandestrategier ([www.ornskoldsvik.se](http://www.ornskoldsvik.se) åtkomst 2007-05-15).

Övik Energi Årsredovisning 2006.

Örnsköldsvik & Statens energimyndighet (2007). *Goda exempel. Översiktsplan- ringen som gör Köpmanholmen långsiktigt hållbar.*

## Minnesanteckningar från tillfällen där direkta observationer gjorts

- 4 Arbetsmöte på Foresta Hotell, Lidingö, 20-21 maj 2003.
- 5 Arbetsmöte, Stockholm, 9 oktober 2003.
- 6 Referensgruppsmöte, 9 oktober 2003.
- 7 Generaldirektörens politikermöte samt arbetsmöte, Sundbyholm, 2-3 december 2003.
- 8 Arbetsmöte och Energiting, 8-10 mars 2004.
- 9 Seminarium *Hållbar tillväxt* Örnsköldsvik 1 april 2004.
- 10 Referensgruppsmöte, Stockholm, 28 april 2004.
- 11 Arbetsmöte, Örnsköldsvik, 25-26 maj 2004.
- 12 Upptaktsmöte, fysisk planering, Lidingö, 7-8 september 2004.
- 13 Kommunseminarium, fysisk planering, Borås, 9 november 2004.
- 14 Kommunseminarium, fysisk planering, Ulricehamn, 10 november 2004.
- 15 Kommunseminarium, fysisk planering, Solna, 15 november 2004 .

- 16 Arbetsmöte, Solna, 22-23 september 2004.
- 17 Generaldirektörens politikermöte, Sundbyholm, 30 november 2004.
- 18 Arbetsmöte, Sundbyholm, 1 december 2004.
- 19 Arbetsmöte, Göteborg, 14-15 april 2005.
- 20 Workshop, *Halvvägs i Uthållig kommun*, Luleå, 20-21 september 2005.
- 21 Kommunseminarium, fysisk planering, Lidingö, 23-24 november 2005.
- 22 Arbetsmöte, Sundbyholm, 30 november 2005.
- 23 Generaldirektörens politikermöte, Sundbyholm, 1 december 2005.
- 24 *Swedish Urban Sustainability Studies Mission to Japan*, 12-18 mars 2006.
- 25 Arbetsmöte, Borås, 15-16 februari 2006.
- 26 Arbetsmöte, Gullers workshop, 2 november 2006.
- 27 Generaldirektörens politikermöte, Sundbyholm, 30 november 2006.
- 28 Arbetsmöte, fysisk planering, Solna, 11-12 december 2006.
- 29 Arbetsmöte, Villa Brevik, Stockholm, 20 december 2006.
- 30 Arbetsmöte, Villa Brevik, Stockholm, 13-14 februari 2007
- 31 Energitinget, 20-21 mars 2007.
- 32 Konferens, *I vägskalet för framtiden*, Uppsala, 29-30 november 2007.

### **Minnesanteckningar upprättade av Energimyndigheten**

- 1 Kick off, Gripsholms vårdshus, Mariefred, 12-13 februari 2004.
- 2 Referensgruppsmöte, 15 maj 2003.
- 3 Arbetsmöte, Foresta Hotell, Lidingö, 20-21 maj 2003.
- 4 Arbetsmöte, Sundbyholm, 2-3 december 2003.
- 5 Generaldirektörens politikermöte, 2 december 2003.
- 6 Arbetsmöte, Solna, 22-23 september 2004.
- 7 Arbetsmöte, Sundbyholm, 30 november 2005.
- 8 Generaldirektörens politikermöte, Sundbyholm, 1 december 2005.
- 9 Referensgruppsmöte, Stockholm, 23 mars 2006.
- 10 Arbetsmöte, Gripsholm, 11-12 september, 2007.

### **Minnesanteckningar upprättade av forskargruppen inom fysisk planering**

Kommunseminarium fysisk planering, Örnsköldsvik 18 november 2004.

### **Intervjuer genomförda av Gullers Grupp Informationsrådgivare AB**

En del respondenter har varit i kontakt med programmet endast inom avgränsade projekt. När detta är fallet anges projektet i parentes. Intervjuerna är gjorda under oktober 2006.

### *Borås*

Kommunstyrelsens ordförande.

Planarkitekt (fysisk planering).

Miljösamordnaren vid lokalförsörjningskontoret (fastighetsskötartutbildning).

Stadens energirådgivare och programledare för Uthållig kommun.

Stadens Agenda 21-samordnare och programledare för Uthållig kommun.

### *Solna*

Kommunstyrelsens ordförande.

Miljökommunalrådet Solna.

Agenda 21-samordnare och programledare för Uthållig kommun.

Solna stads ansvariga för prioriterade områden (fysisk planering).

Förvaltningschefen vid stadsledningskontoret.

Stadens miljösamordnare.

### *Ulricehamn*

Kommunstyrelsens ordförande.

Ordförande i LRF:s kommungrupp (projektet energianalyser).

Chefen vid Ulricehamns betong (projektet energianalyser).

Planarkitekt (fysisk planering).

Kommunal driftsingenjör, Ulricehamn Fastighets AB, (fastighetsskötartutbildning)

Miljöstrateg och programledare för Uthållig kommun.

### *Vingåker*

Kommunstyrelsens ordförande.

Kommunens Energirådgivare/miljösamordnare och programledare för Uthållig kommun.

Kommunens miljöchef.

Kommunens planarkitekt (fysisk planering).

F.d. anställd vid Vattenfall (energianalyser).

Kommunens näringslivssekreterare.

### *Örnsköldsvik*

Kommunstyrelsens ordförande.

Kommunens planeringschef (fysisk planering).

Kommunens ansvariga för kollektivfrågor (fysisk planering).

Tjänsteman vid kommunens tekniska kontor (fysisk planering).

Kommunens näringslivsutvecklare och programledare för Uthållig kommun.

## **Egna telefonintervjuer 2007**

### *Borås*

Kommunens näringslivssekreterare och programledare för Uthållig kommun, 7 juni 2007.

Kommunens energirådgivare och programledare för Uthållig kommun, 29 maj 2007.

Kommunens Agenda 21-samordnare och programledare för Uthållig kommun, 1 juni 2007.

### *Solna*

Kommunens Agenda 21-samordnare och programledare för Uthållig kommun 1 juni 2007.

### *Ulricehamn*

Kommunens Miljöstrateg och programansvarig för Uthållig kommun, 29 maj 2007.

Kommunens Energirådgivare/miljösamordnare tillika programledare för Uthållig kommun, 5 juli 2007.

### *Örnsköldsvik*

Kommunens näringslivsutvecklare och programledare för Uthållig kommun, 14 juni 2007.

### *Energimyndigheten*

Energimyndighetens generaldirektör, 30 maj 2007.

Energimyndighetens programledare för Uthållig kommun, 30 maj 2007

Energimyndighetens chefekonom och medlem i programgruppen, 28 maj 2007

Handläggare på Energimyndigheten och medlem i programgruppen, 28 maj 2007.

Handläggare på Energimyndigheten och medlem i programgruppen, 4 juni 2007.

### *Forskare*

Forskningsledaren inom projektet Fysisk planering, 3 juli 2007.

Forskningsledare inom projektet Energianalyser, 14 juni 2007.

# Bilaga I

## Referensgrupp, maj 2003

|                          |                                                   |
|--------------------------|---------------------------------------------------|
| Björnberg, Kristina      | Formas                                            |
| Carlsson, Lars           | Luleå tekniska universitet                        |
| Dreborg, Gunnel          | Vinnova                                           |
| Eek, Hans                |                                                   |
| Göteborg 2050            |                                                   |
| Ekberg, Thomas           | Västra Götalandsregionen                          |
| Ekselius, Johan          | LRF                                               |
| Feldhusen, Kristina      | Naturvårdsverket                                  |
| Gulliksson, Hans         | Energikontor Sydost                               |
| Göthe, Lotta             | Egenföretagare, miljöteknik                       |
| Hagnell, Andreas         | Sveriges kommuner och Landsting                   |
| Holm, Karl-Johan         | Breas Medical                                     |
| Hogfors, Sven            | LRF & Trädbränsleföreningen                       |
| Johannesson, Anders      | LRF                                               |
| Kindberg-Laakso, Susanna | Centrum för miljödriven företagsutveckling, (CMF) |
| Kolmodin, Anne           | Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS)   |
| Leckström, Rogert        | Kommunförbundet                                   |
| Lindberg, Eva            | Svenska Naturskyddsföreningen                     |
| Oskarsson, Olle          | Naturvårdsverket                                  |
| Palm, Jenny              |                                                   |
| Linköpings universitet   |                                                   |
| Stenlund, Karin          | Innovatum AB, Agenda 21                           |
| Söderbaum, Ingela        | Formas                                            |
| Tegnér, Lars             | Statens Energimyndighet                           |
| Wahlström, Eva           | Statens Institut för ekologisk hållbarhet (IEH)   |
| Wald, Peter              |                                                   |
| Länsstyrelsen, Blekinge  |                                                   |

# Bilaga II

## Intervjuguide I

Egna intervjufrågor till kommunala tjänstemän och Energimyndighetens programgrupp samt forskningsledare

Inledningsvis presenteras mitt projekt och syftet med intervjun. Jag frågar om tillstånd att banda intervjun. Jag berättar att jag inte kommer att namnge aktörerna.

### *I. Om processens organisering*

Din egen roll, vilken funktion har du? Hur länge har du jobbat med det?

#### *Arbetsmöten*

Vilken funktion eller roll har de fått för programmet? Vem har satt dagordningen? Hur har uppslutningen från din kommun varit på arbetsmötena? Hur har uppslutningen varit från andra? Hur tycker du att det har fungerat? Har ni kunnat få med det ni har velat, eller har du upplevt att ni har fått släppa frågor på något möte?

#### *Referensgruppsmöten*

Har du varit på några referensgruppsmöten? Vilken funktion har de fått? Hur har uppslutningen från din kommun varit på referensgruppsmötena? Hur har uppslutningen varit från andra? Tycker du att det har gett något? Har du tagit kontakt med någon ur referensgruppen förutom vid mötena? Har du haft kontakt med de andra kommunerna, förutom vid de gemensamma mötena?

#### *Gd:s politikermöten*

Har du varit med på Gd-mötena? Vilken funktion tycker du att de fått? Hur tycker du att uppslutningen varit?

### *II Om prioriteringar*

Minns du hur det gick till när projektet med *fysisk planering* kom med i programmet? Hur gick det till när ni skulle välja planeringsuppgift? Hur gick det med er planeringsuppgift? Hur har det utvecklats? Jobbar ni med samma uppgift? Är det samma personer som jobbar med det?

Minns du hur det gick till när projektet med *energianalyser* kom med i programmet? Hur upplever du att projektet har fungerat i din kommun? Har du samma uppfattning om alla delarna av projektet?

Minns du hur det gick till när *fastighetsskötart utbildningen* kom att bli en del av programmet? När genomfördes de i din kommun? Var det både kommunala och privata fastighetsskötare som deltog? Hur fungerade det? Hur många det var som gick? Är det något som ni skulle kunna tänka er att köra igen

Är det något projekt som ni har sagt att ”det där vill vi inte alls hålla på med” som Energimyndigheten har föreslagit? Alltså som ni har tackat nej till? Är något tema som du velat jobba med, någon frågeställning, eller några områden som inte har kommit med i programmet?

### *III Om uppföljning*

Har ni gjort några uppföljningar? Vilka metoder eller modeller har ni använt för uppföljning? Hur tycker du att uppföljningsmallen har fungerat? Har du själv dokumenterat arbetet på något systematiskt sätt? Har resultaten kommit till användning? Är det, som du ser det, så att utvärderingar har styrt inriktningen, har Energimyndigheten tagit lärdom av vad ni berättat?

Är det så att ni tipsar andra om att ”det här kan vara ett bra sätt att samarbeta över administrativa gränser”, alltså sprids arbetssättet utanför programgruppen?

Uppfattar du att det har blivit någon förändring efter valet i support för programmet? Tror du att valet kan få någon effekt på kommunens vilja att vara med i programmet efter 2007?

# Bilaga III

## Intervjuguide II

Gullers Grupp Informationsrådgivare, Intervjufrågor till kommunala politiker och tjänstemän, och övriga respondenter på lokala industrier

### *I. Om programmet, övergripande*

- 1 Berätta kort om din roll i programmet.  
Inom ditt område hur tycker du att programmet har fungerat, i stora drag?
- 2 Vilka har varit de största framgångarna? De största misstagen?
- 3 Vilka erfarenheter har ni dragit som andra kommuner, som ännu inte är med i programmet, kan ha nytta av att veta?

### *II. Om projekten inom det prioriterade området*

- 4 Inom ditt område vilka är de viktigaste projekt som satts igång?
- 5 Vilka har startat på era initiativ?  
Vilka har startat på Energimyndighetens initiativ?
- 6 Har ni följt upp hur det har gått för dessa projekt? Hur har det i så fall gått?  
Kan vi få tillgång till eventuella mätningar, projektbeskrivningar, medieklipp, annan dokumentation?
- 7 Om du skulle välja ut ETT projekt som vi skulle skriva en kort case study om, som skulle presenteras för andra kommuner, vilket skulle det vara? (Finns något dokumenterat? Är det någon vi ev. ska prata med?)

### *III. Om organisationsformen/processarbetet*

- 8 Fungerade den organisation ni satte upp inom kommunen för hanteringen av programmet eller borde ni ha organiserat upplägget annorlunda?
- 9 Vilka aktörer har du haft kontakt med i ditt arbete inom programmet
  - a inom kommunen
  - b mellan kommunen och myndigheter, näringsliv, boende, andra kommuner, etc.
- 10 Vilka av dessa kontakter har skapats alt. fördjupats genom arbetet inom Uthållig kommun och vilka hade du ändå kontakt med?
- 11 Vad har ni lärt er om arbetssättet som andra kommuner, som ännu inte är med i programmet, skulle behöva lära sig?
- 12 Vad tycker du om stödet från Energimyndigheten i programmet? Var det tillräckligt mycket? I rätt form? (Hur fungerade samarbetet?)

### *IV. Om framtiden för programmet*

- 13 Vad tror du skulle locka andra kommuner att gå med i programmet?
- 14 Vilket slags stöd tror du att de skulle behöva?
- 15 På vilka sätt tycker du att din kommun kan bidra till att stödja kommuner som vill gå med i programmet?

# Noter

<sup>1</sup> Sammanlagt beviljades 55 procent av landets kommer stöd för genomförandet av 1700 LIP-projekt där stödet täckt 30 procent av kostnaderna. Sammanlagt har mer än 50 procent av medlen tilldelats projekt inom energi, bl. a biogas och trafik (Regeringskansliet). Förutom de miljömässiga fördelarna har dessa projekt medfört att det under dessa år skapats cirka 19 000 årsarbeten (Rs 2001:01, s. 172).

<sup>2</sup> Som ett led i denna strävan att bidra till en kunskapstillväxt om samverkansprocesser inleds 1 juli 2003 det forskningsprojekt inom vilket denna avhandling skrivs.

<sup>3</sup> Begreppet governance i sig härleds (Pierre & Peters 2000, s.23) till det latinska begreppet *cybern*, som kan översättas till styrning (eng. steering, Rhodes. 2000, s. 57).

<sup>4</sup> För en genomgång av olika beteckningar på policynätverk se Carlsson (2000); Börzel (1997).

<sup>5</sup> Funktionerna utgör teoretiska förenklingar som syftar till att möjliggöra operationaliseringar vid empiriska studier. Carlsson (1993, s.61 not 7) diskuterar i sin avhandling olika sätt att analysera organisering genom att särskilja olika faser, eller funktioner i processen. Givet att frågeställningarna kan variera mellan undersökningar så ställs olika faser, eller funktioner i fokus. Den operationalisering som här görs är utvecklad med inspiration från Hjern, Porter och Carlsson och med avsikt att fokusera på de fyra funktioner som anges; prioritering, resursmobilisering, projektgenomförande och att hitta en sätt att utvärdera arbetet. En övergripande problemformulering, som väcker allt större engagemang, är klimatförändringen, och programmet är ett led i arbetet med att möta detta hot och andra problem energiförbrukning av olika slag ger upphov till. Funktionen problemformulering lämnas därmed därhän och fokus riktas på organiseringen av arbetet med att hantera de fyra andra funktionerna.

<sup>6</sup> För en genomgång av olika inriktningar se t.ex. Koelbe (1995); Kato (1996).

<sup>7</sup> En skillnad mellan formella och informella regler är de sanktionsmöjligheter ett etablerat våldsmonopol dvs. en tredje part kan utöva vid brott mot de tidigare. Rättsliga instanser kan således vidta sanktioner mot den bilförare som inte bär bilbälte då föraren bryter mot en formell regel. Andra beteenden kan bryta mot informella regler – t.ex. tycks vår tolerans minska gentemot vuxna som röker i bilar där barn färdas. Rökaren kan sägas bryta mot en informell regel som kommit att utvecklas men någon rättslig sanktion torde (ännu) inte vara möjligt att vidta för tredje part.

<sup>8</sup> En företrädare för den strukturella nätverksansatsen är Stephen Borgatti som bidragit till att utveckla mjukvara (UCINET) för just nätverksanalys som möjliggör kvantitativ och kvalitativ analys av nätverksstrukturer men också grafisk visualisering av nätverk. Se också Knoke & Kuklinski (1982), Provan & Milward (1995). För en genomgång av utvecklingen av de olika inriktningar som finns av den forskning som kan ges beteckningen social nätverksanalys se också Scott (2000).

<sup>9</sup> Inom den rationalistiska institutionsanalytiska inriktningen av nätverksstudier är arbetshypotesen den att aktörer agerar rationellt, dvs. i olika sammanhang väljer det alternativ som ger dem störst nytta (Hertting 2003, 136).

<sup>10</sup> Redan 1817 och 1843 genomfördes reformer av det lokala styret som kan sägas ha banat väg för 1862 års kommunreform. 1817 års reform innebar bl.a. att den praxis som etablerats kring sockenstämmornas kompetens kom att kodifieras samt att kyrkoråd bildades för att handha kyrkodisciplinära frågor. Annorlunda uttryckt kom en informell regel att bli en formell sådan. 1843 års reform innebar att sockenstämman fick en fastställd rätt att besluta om uttagande av lokala avgifter (Pierre 1994, s. 20 ff.). Vid tiden för kommunalreformens genomförande hade endast 10 % av befolkningen kommunal rösträtt. Den allmänna och lika rösträtten lät som bekant vänta på sig ett femtiotal år till (Gustafsson 1999, s. 82). Samtida med 1862 års kommunalreform är tillskapandet av landstingskommuner. Här och framgent lämnas dock landstingen och deras uppgifter utanför resonemanget.

<sup>11</sup> Den kommunallag som gäller sedan 1992 är en ramlag som ger generella bestämmelser om kommunernas befogenheter, organisering och styrelse. Att den är en ramlag innebär att den inte i

detalj reglerar den kommunala förvaltningen utan består av allmänna riktlinjer. De borgerliga primärkommunernas obligatoriska uppgifter, dvs. sådant de måste göra, fastställs i speciallagstiftningar som hälsoskyddslagen enligt vilken kommunerna åläggs att följa den lokala utvecklingen när det gäller miljö- och hälsoskydd (Peterson 1996, s. 87 & 2002, s. 79).

<sup>12</sup> I en aktuell debatt framhålls ibland argument att kommunerna skall återta delar av den polisiära verksamhet de tidigare hade. Trots denna principiellt mycket intressanta fråga lämnas debatten därhän.

<sup>13</sup> En svensk kommun får heller inte ge ekonomiskt understöd till enskilda personer undantaget dem som enligt socialtjänstlagen är berättigade enskilt ekonomiskt bistånd. Enligt likställighetsprincipen får svenska kommuner inte, om inte särskilda skäl kan anföras, behandla individer olika, särskilt betonas likställighetsprincipen vid kommunernas myndighetsutövning t.ex. vid beslut om rättigheter, skyldigheter och förmåner för enskilda. Kommuner får heller inte bedriva verksamhet i spekulativa syften. Kommuner får dock bedriva företagsamhet för att tillhandahålla service åt sina medborgare. De får t.ex. driva energibolag och bostadsföretag dock utan att konkurrera med det privata näringslivet (Peterson 2002, s. 85).

<sup>14</sup> I siffran 2500 ingår ca 2400 landskommuner, 10 köpingar och 89 städer (Montin 2002, s. 33).

<sup>15</sup> En särskild utredning om den kommunala kompetensen och om kommunal samverkan sjuösattes under 2006. Utredaren förväntas presentera sina slutsatser 31 augusti 2007 (SOU 2007:10, s. 272).

<sup>16</sup> Den utvärdering Gullers Grupp AB gjort finns publicerad på Energimyndigheten (Statens energimyndighet ER 2007:03) Titeln på rapporten lyder *Utvärdering av programmet Uthållig kommun. Hur programmet fungerat och hur erfarenheterna skall kunna spridas till andra kommuner.*

<sup>17</sup> Materialet, dvs. ljudupptagning och utskrifter av dessa intervjuer finns hos författaren.

<sup>18</sup> Trots vattenkraftsutbyggnaden hade oljans andel av den totala energitillförseln mellan åren 1955-1972 ökat från 46 till 72 %. Samtidigt hade andelen oljebaserad elproduktionen ökat från 3 till ca.16 TWh medan vattenkraften under samma period ökat sin produktion från ca. 38 till ca. 54 TWh (Vedung & Brandel 2001, s. 188).

<sup>19</sup> Till de verk som behandlar temat kan rekommenderas hör Jonas Anshelms (2000) *Mellan Frälsning och Domedag – Om kärnkraftens politiska idéhistoria i Sverige 1945-1999*

<sup>20</sup> De gaser som omfattas av Kyotoprotokollet är; Koldioxid (CO<sub>2</sub>); Metan (CH<sub>4</sub>); Dikväveoxid eller lustgas (N<sub>2</sub>O); Svavelhexafluorid (SF<sub>6</sub>); Flourkolväte (HFC 134a) och Fluorkarboner (FC). De två senaste har negativ påverkan på också på ozonskiktet och omfattas förutom av Kyoto-protokollet också av Montrealprotokollet som undertecknades 1987 och trädde i kraft 1989. Medan koldioxidutsläppen kan härledas till konsumtionen av fossila bränslen så kommer metan-utsläpp från jordbruk och soptippar, lustgasutsläppen dels från förbränningsprocesser men också från jordbruksmark och tillverkning av handelsgödsel. Utsläppet av de fluorerande gaserna kan härledas till t. ex. kylanläggningar och aluminiumproduktion (prop 2001/02:55 s. 15, samt Sammanfattning s.7).

<sup>21</sup> För att möjliggöra jämförelser mellan de olika gasernas påverkan på klimatet har en måttenhet konstruerats, *koldioxidekvivalenter*. Denna operationalisering innebär att man har en gemensam måttenhet för växthusgasers klimatpåverkan där just koldioxidens klimatpåverkan utgör grund för jämförelse. En ekvivalent utgör den mängd av en växthusgas, uttryckt som den mängd koldioxid som ger samma klimatpåverkan, eller växthuseffekt. T. ex. har 1 kg. metan samma klimatpåverkan som 21 kg koldioxid.

<sup>22</sup> Till de faktorer som skapat besvärligt ekonomiskt läge för kommunerna hör det kommunala skattestoppet och minskade statsbidrag. Trots att ett kommunalt skattestopp kan uppfattas som ett allvarligt ingrepp i det kommunala självstyret så lämnas denna fråga utanför analysen.

<sup>23</sup> Den första reaktorn i Barsebäck stängdes 30 november, 1999 den andra i maj, 2005 (Lundqvist & Carlsson 2004, s. 30; Prop. 1996/97:84).

<sup>24</sup> För en analys av orsakerna till den blygsamma vindkraftsetableringen i Sverige, se Söderholm & Michanek (2006).

<sup>25</sup> Sedan 1980 har t.ex. utsläppen av koldioxid och kväveoxider minskat med 20 % och utsläppet av svaveloxider med 80 %. Att utsläppen av svaveloxid minskat förklaras bl. a. av minskad användning av svavelhaltig olja. Minskningen i utsläpp av kväveoxider hänförs till katalytisk

---

avgasrening i transportsektorn (Ds. 2001:60, s. 63). För att minska koldioxidutsläppen ytterligare fordras att ersätta de fossila bränslena men också att begränsa energianvändningen (Skr 2001/02:172, 27). I Klimatpropositionen (prop. 2001/02: 55) fastslås att de svenska utsläppen av växthusgaser år 2010 ska vara minst 4 % lägre än de var 1990.

<sup>26</sup> De utbildningar som erbjöds kommunerna var; Strategiskt energiarbete, Vidareutbildning för fastighetsskötare, Kalkylera med LCCenergi, Metoder och verktyg för att föra energistatistik, EcoDriving, Verktyg för energieffektiva inköp, Miljöeffekter av energianvändning, och slutligen, Beteendets betydelse för energianvändningen (Statens energimyndighet ER 2003:18, s.15-26).

<sup>27</sup> Energimyndigheten delas i två myndigheter från och med 2008.

<sup>28</sup> Uthållig kommun får under 2006 en ny organisatorisk hemvist inom Energimyndighetens nya avdelning Affärsutveckling och kommersialisering (Affu).

<sup>29</sup> Under åren 2004-2006 är inslagen på den kollektiva nivån desamma. Årligen genomförs fyra gemensamma arbetsmöten och precis som under första året hålls dessa möten på en rad olika platser, ibland i någon av programkommunerna, ibland på andra orter. Två gånger per år hålls referensgruppsmöten i Stockholm. Den tredje formen av möten, generaldirektörens politikermöte hålls på Sundbyholms slott. Detta mönster har följts också under den första halvan av 2007.

<sup>30</sup><sup>30</sup> Resultaten av dessa forskningsprojekt finns publicerade i Energimyndighetens rapportserie; Örnköldsvik (Statens energimyndighet ER2004:15), Solna (Statens energimyndighet ER2004:16) samt Ulricehamn (Statens energimyndighet ER2004:17).

<sup>31</sup> Studien är anonymiserad vilket innebär att de enskilda kommunernas namn inte anges i rapporten.

<sup>32</sup> Framställningen bygger dels på det intervjumaterial Gullers ställt till mitt förfogande samt på egna mötesanteckningar från ett flertal observationer som gjorts under processen. Dessutom används material från en utvärdering som gjordes halvvägs i programmet, i september 2005.

<sup>33</sup> Den direkta observationen - som vid detta tillfälle inneburit att jag vid ett 15-tal tillfällen varit närvarande när aktörerna samverkat - har gjort det möjligt att få en uppfattning om dynamiken mellan aktörerna. Efter ett par års samarbete har den ibland avvaktande och försiktigt återhållsamma ton som inledningsvis präglade dialogen på den kollektiva nivån utvecklats till en mycket öppen och engagerad diskussion där kritik framförs exempelvis mot de prioriteringar som gjorts (Egna minnesanteckningar 17).