



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

REGIONALISERING OCH DEMOKRATI

Förutsättningar för ansvarsutkrävande inom regional utveckling och kollektivtrafik

Anna Johansson

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT/2019
Handledare:	David Karlsson
Examinator:	Vicki Johansson

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Titel (svensk):	Regionalisering och demokrati – förutsättningar för ansvarsutkrävande inom regional utveckling och kollektivtrafik
Titel (engelsk):	Regionalization and democracy – conditions for accountability within regional development and public transportation
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT/2019
Handledare:	David Karlsson
Examinator:	Vicki Johansson
Nyckelord:	Regionalisering, Demokrati, Ansvarsutkrävande, Governance, Regional utveckling, Kollektivtrafik, Västra Götalandsregionen

Syfte:	Uppsatsens syfte är att undersöka hur förutsättningarna för ansvarsutkrävande inom ett governancedominerat politikområde påverkas av en decentralisering till en regional självstyrande nivå. Undersökningen sker genom en jämförelse mellan det politiska arbetet inom sektorerna utvecklingspolitik och kollektivtrafikpolitik i Västra Götalandsregionen.
Teori:	Studien tar avstamp i teorier om ansvarsutkrävande och förutsättningar för ansvarsutkrävande. Vidare tillämpas även teorier om flernivåstyre, governance, utvärdering av offentlig verksamhet och valdemokrati för att mynna ut i ett analysverktyg.
Metod:	Genomförandet av studien sker genom en delvis kvantitativ del och till största del kvalitativ del, där undersökningsobjekten är regionutvecklingsnämnden och kollektivtrafiknämnden i Västra Götalandsregionen. Den kvantitativa delen består av räknande och analys av protokoll från nämnderna och den kvalitativa delen utgörs av intervjuer med politiker i nämnderna.
Resultat:	Studiens resultat indikerar att förutsättningarna för ansvarsutkrävande inte nödvändigtvis förbättras genom en decentralisering av politikområde utan troligtvis påverkas av andra faktorer. Jämförelsen mellan två olika politikområden som är organiserade på olika sätt och har olika uppdrag visar att även om det finns skillnader mellan områdena så är de färre än förväntat.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	7
2. REGIONERS FRAMVÄXT OCH UPPBYGGNAD	13
2.1 Regioners historia och utveckling	13
2.2 Politikområden	16
2.3 Politisk organisation	18
3. TEORIER OM ANSVARSUTKRÄVANDE	20
3.1 Ansvarsutkrävande	20
3.2 Förutsättningar för ansvarsutkrävande	22
3.3 Analysverktyg	25
4. GENOMFÖRANDE	27
4.1 Studiens design.....	27
4.2 Urval.....	28
4.2.1 Val av region, områden och nämnder	28
4.2.2 Val av intervjupersoner.....	30
4.2.3 Val av dokument	31
4.3 Intervjuer	31
4.3.1 Intervjumetodik.....	31
4.3.2 Intervjuguide	32
4.3.3 Intervjusituationen	33
4.4 Underlag för analys	34
5. UNDERSÖKNINGSRESULTAT	35
5.1 Nämndarbete	35
5.2 Vem är ansvarig?.....	38
5.2.1 Resultat	38
5.2.2 Analys och diskussion.....	43
5.3 Ansvarig inför vem?.....	45
5.3.1 Resultat	45
5.3.2 Analys och diskussion.....	46
5.4 Ansvarig för vad?.....	47
5.4.1 Resultat	47
5.4.2 Analys och diskussion.....	51
5.5 Går det att bedöma effekter?	52
5.5.1 Resultat	53
5.5.2 Analys och diskussion.....	54
5.6 Går det att urskilja valalternativ?	55
5.6.1 Resultat	55
5.6.2 Analys och diskussion.....	58
5.7 Sammanfattning.....	59
6. SLUTDISKUSSION	64
6.1 Faktorer som påverkar förutsättningarna för ansvarsutkrävande	64
6.2 Leder regionalisering till förutsättningar för ansvarsutkrävande?.....	68
6.3 Avslutande reflektion	69
Referenser.....	71
Protokoll från nämnder.....	74
Intervjupersoner	74
Bilaga 1: Intervjuguide.....	75

1. INLEDNING

I dagens samhälle har människor valt att organisera sig gemensamt och därmed överföra del av sin makt till andra. I och med denna omfördelning av makt uppkommer fenomenet ansvar. Ansvar kan vara något om sker mellan två människor men den vanligaste formen är mellan makthavare och medborgare och är grunden för representativ demokrati (Schedler, 1999:13; Bovens, 2005:182). Genom en maktrelation följer kontroll över makten och ansvarsutkrävande handlar om att kontrollera hur folkviljan förvaltas. I grunden innebär ansvarsutkrävande hur vi organiserar offentlig förvaltning i en demokrati och hur vi organiserar mekanismer för att folkviljan ska kunna omvandlas till politik.

Ansvarsutkrävande (engelskans *accountability*) kan ses som både ett koncept och ett begrepp med många innebörder. Det skrivs ofta som synonymt med andra svårdefinierade begrepp som good governance, transparens och demokrati, och används även i politisk retorik (Bovens, 2012:18). Ofta är det dock de folkvalda politikernas ansvarighet gentemot medborgarna som står i fokus vid studerandet av ansvarsutkrävande. Detta kan ske i flera former men den vanligaste formen av ansvarsutkrävande är möjligheten att rösta i allmänna och regelbundna val för att kunna byta ut nuvarande styre (Ahlbäck Öberg, 2010:169; Manin, Przeworski & Stokes, 1999:29).

Det finns dock många faktorer som kan påverka förutsättningarna för ansvarsutkrävande, exempelvis tillgången till information. Information om vem som är ansvarig, vilka de är ansvariga inför, vad de är ansvariga för och inte minst gällande vilka mekanismer som finns tillgängliga för det praktiska ansvarsutkrävandet (Ahlbäck Öberg, 2010:172). Hur faktorerna i sin tur påverkas är beroende av både politisk och organisatorisk kontext. Den svenska förvaltningen idag präglas av governanceperspektiv, där ansvaret ligger fördelat mellan olika nivåer, från EU till nationell, regional och lokal nivå. Ansvaret för utförandet av offentlig verksamhet ligger även ofta fördelat mellan både privata, offentliga och ideella aktörer (Rhodes, 2007:1244). Detta skapar frågor om vem som ska fatta de avgörande besluten och om vilka gruppers intressen som ska tas i beaktande vid beslutsfattande. Governance kan därför sägas handla mer om processer än om institutioner (Pierre, 2010:261; Peters & Pierre, 1998). Grundfrågor inom forskningen för governance-styrning handlar bland annat om balansen i partnerskap mellan offentliga och privata aktörer, samt hur styrning ska se med detta ömsesidiga beroende närvarande. Idag finns även vad som brukar kallas multi-level

governance vilket innebär att styrning inte bara sker mellan olika horisontella aktörer, utan även vertikalt mellan institutioner (Hooghe & Marks, 2001:4). För att stärka band mellan styrande institutioner och viktiga aktörer skedde en trend av decentralisering där nya värden eftersträvades, såsom flexibilitet och effektivitet.

Som en del i diskussionen om ansvarsutkrävande och som ett svar på dessa utmaningar används decentralisering av politikområden till självstyrande nivåer för att flytta makt närmare medborgarna. Diskussionen om decentralisering har pågått under senare delen av 1900-talet i och med att effekterna av statlig styrning tog fart med speciellt fokus på byråkratikritik. ”Lägg besluten närmare människorna” hette en utredning som lades fram 1978 och det fanns dels en önskan om att minska onödigt krångel och byråkrati, dels att uppmuntra mer samverkan mellan offentliga och privata aktörer (Gustafsson, 1987). På 1990-talet fick New Public Management ett genomslag inom offentlig styrning där mer neo-institutionella ekonomiska teorier om nyttomaximering tillämpades. Det blev även ett större fokus på former av styrning och målsättningar snarare än regelstyrning (Montin, 2016:6; SOU 2007:10). Den ändrade organisatoriska strukturen med fler aktörer och intressenter gav upphov till komplicerade och ibland otydliga ansvarsförhållanden, vilket i sin tur ledde till olika former av granskning och styrning. Detta var en trend som inte bara skedde i Sverige utan även runt om i världen. Relationen och balansen mellan statlig styrning och lokal eller regional styrning präglades och präglas fortfarande av en hel del ibland konkurrerande värden som tillgodoseende av medborgarnas behov av tjänster mot en sammanhållen offentlig styrning, valfrihet och konkurrens mot likvärdighet gällande välfärdsservice (Montin, 2016:11; jrf. Keating, 1992).

Som ett resultat av ett ökat behov av ansvarsutkrävande och decentralisering genomfördes en försöksverksamhet gällande förflyttning av ansvar från nationell nivå till självstyrande nivå på 1990-talet. Ansvaret för regional utvecklingspolitik flyttades till Västra Götalandsregionen och Region Skåne och förväntningarna var att detta skulle bidra med ökad effektivisering, demokrati och ansvarsutkrävande (Johansson, 2005:6). Försöksverksamheten motiverades som följande:

Huvudsyftet med denna försöksverksamhet är att utveckla former för en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret. I försöksverksamheten skall det också vara möjligt att föra över viss beslutskompetens från staten till regionala

självstyrelseorgan.

(Prop. 1996/97:36, s. 31).

Efter ett stort antal statliga undersökningar över regionreform, regional utvecklingspolitik och försöksverksamheten (SOU 1992:63; SOU 2004:128; SOU 2007:10; SOU 2007:13; SOU 2016:48 m. fl.) gjordes regionuppdraget permanent. Från och med 1 januari 2019 har alla Sveriges landsting övertagit ansvaret för regional utvecklingspolitik och kallas därför regioner efter 20 års försöksarbete i Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Förhoppningen med decentraliseringen av det regionala utvecklingsansvaret från statlig till regional nivå är att demokratin ska öka och ansvarsutkrävandet blir enklare (Prop. 2009/10:156). Detta motiverades med att regionerna sägs vara en adekvat organisatorisk nivå för ansvaret eftersom de är tillräckligt stora för att ha resurserna att driva utveckling, men tillräckligt små för att känna till de lokala förutsättningarna på ett unikt sätt (SKL, 2011). Förespråkarna för regionreform hänvisade även till argument om ökad konkurrenskraft och enklare drift av tillväxtpolitik, bättre förutsättningar för samarbete mellan nationell, regional och lokal nivå, att ett visst befolkningsunderlag krävs för effektiv förvaltning samt att regioner spelar en viktig roll i europeisk samarbetskontext (SKL, 2011). Det fanns även argument gällande att regionerna skulle kunna fånga upp områden som annars riskerar att falla mellan de olika departementsstolarna, som exempelvis kompetensförsörjningsfrågor och innovationsfrämjande.

Motiven till en förflyttning av ansvarsområden drevs inte bara på uppifrån och organisatoriskt, utan även av samhälleliga förändringar som har processats och utvecklats under lång tid. Sådana förändringar är exempelvis kommungränsöverskridande frågor, ekonomisk globalisering, europeisk sammanhållningspolitik och demografiska utvecklingen (SOU 2007:13, s. 195). Ett mer organisatoriskt motiv var sektorisering av områden, det vill säga en slags stuprörspolitik med åtskilda områden, speciellt inom tillväxt- och utvecklingspolitik, sågs som en utmaning regionreformen kunna råda bot på (SOU 2007:10, s. 14).

En av de utvärderingarna av försöksverksamheten fick Jörgen Johansson i uppdrag av riksdagen att göra och denna presenterades i en rapport 2005 vid namn Regionförsök och demokrati – demokratisk legitimitet och regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland. Det huvudsakliga syftet för utvärderingen var att pröva graden av demokratisk

förankring och demokratisk legitimitet (Johansson, 2005). Även Rolf Solli (2007) har utvärderat Västra Götalandsregionen, med fokus på politisk organisering och vad detta får för effekter.¹ En av slutsatserna i Johanssons studie är att politiker i båda regionerna som arbetar med regional utveckling uppfattar sig själva som mer konsensusinriktade än exempelvis sjukvårdspolitiker, samt att förhandlingarna inom flernivåsystemet upplevs ha ökat (Johansson, 2005:122). I Sollis undersökning, som inte bara behandlar regional utveckling, upplever politikerna att tolkningarna av sin roll och sitt uppdrag i exempelvis nämnder kan variera, och att det kan upplevas som komplicerat att förstå både styrmodellen och styrmiljön, även för de förtroendevalda (Solli, 2017:12). Styrmiljön kan även upplevas som formaliserad och institutionaliserad av kommunerna i Västra Götaland, där kommunernas inflytande främst sker genom kommunalförbunden (Johansson, 2005:122).

I båda regionerna upplevs det som att regional utvecklingspolitik inte är en särskilt stor angelägenhet hos gemene man i befolkningen (Johansson, 2005:123). Denna uppfattning kan delvis sägas stärkas i Sollis utvärdering. Den visar att medborgarnätverken upplever det nästan omöjligt att utkräva ansvar från någon funktion eller politiker och att avståndet till politiker upplevs som långt, dock är inte detta något som prioriteras av medborgarna själva, så länge önskvärd samhällsservice finns tillgänglig och fungerar. Insatser såsom medborgardialoger uppfattas främst nå de medborgare som redan är intresserade eller insatta, och möjligheten att påverka politik mellan valen upplevs som liten (Solli, 2017:7-8).

Både Sollis och Johanssons utvärderingar ger trots sin omfattning intressanta uppslag för nya studier på området. Båda studier konstaterar governance-perspektivets närvaro och svårigheterna med ansvarsutkrävande. Dock är det ingen av studierna som använder ansvarsteori i första hand. Johanssons utvärdering utgår ifrån teorier om demokratisk legitimitet och Sollis snarare om organisationsteorier. Resultaten från dessa studier visar vikten komplexiteten i frågan och att Västra Götalandsregionen och Region Skåne var två försök att komma till bukt med detta. Denna studie kommer bygga vidare på de motiv och önskade effekter som drev på regionreform, med utgångspunkt i antaganden om förbättrade förutsättningar ansvarsutkrävande.

¹ Båda studierna består av intervjuer med tjänstepersoner och politiker och tar in både regionens och medborgarnas perspektiv.

Detta mynnar ut i uppsatsens syfte vilket är att undersöka hur förutsättningarna för ansvarsutkrävande inom ett governancedominerat politikområde påverkas av en decentralisering till en regional självstyrande nivå. Undersökningen sker genom en jämförelse mellan det politiska arbetet inom sektorerna utvecklingspolitik och kollektivtrafikpolitik i Västra Götalandsregionen.

Studiens problemformulering markerar både den teoretiska vikten och samhällliga relevansen för att undersöka förutsättningarna för ansvarsutkrävande vid regionalisering. För att kunna undersöka hur förutsättningarna för ansvarsutkrävande påverkas genom decentralisering och omorganisering av ett politikområde, krävs en jämförelse med något annat område. Det krävs en jämförelse av förutsättningar för två typer av politikområden som är olika när det gäller organisering, governance, och typ av område, men lika när det gäller andra faktorer. Ett lämpligt jämförelseområde till regional utvecklingspolitik är i detta fall kollektivtrafik, eftersom det liknar utvecklingspolitik som ett område utanför välfärdsservice som organiseras av regionen. Det är även det ett politikområde som har fokus på infrastruktur och ekonomi men med en mer traditionell förvaltningsorganisering.

Syftet grundar sig i luckan kring effekterna av regionalisering av politikområden från en nationell till en självstyrande nivå med antagandet att det rimligtvis finns andra faktorer än decentralisering som påverkar om ett politikområde och styrandet av detta skapar förutsättningar för ansvarsutkrävande och i förlängningen demokratisk förankring. För att uppfylla studiens syfte ämnar jag besvara följande forskningsfrågor.

1. Vilka är de organisatoriska förutsättningarna och mekanismerna för att ansvarsutkrävande ska kunna ske?
2. Hur ser dessa förutsättningar ut inom de två politikområdena, givet deras organisation?
3. Vilka faktorer påverkar hur förutsättningarna ser ut och underlättar respektive försvårar för ansvarsutkrävande?
4. Leder en regionalisering av ett governancedominerat politikområde till förutsättningar för ansvarsutkrävande?

Uppsatsens inleds med ett bakgrundskapitel där historia över regioner, regionreform och regioners politiska organisering redogörs för. I det sistnämnda ingår även en redogörelse över undersökningsobjektens, det vill säga nämndernas, uppbyggnad och struktur. Genom denna

redogörelse besvaras delvis fråga två för att sedan utvecklas ytterligare i undersökningsresultatet. Följer gör ett kapitel där teoretiska teman presenteras och genom detta kapitel besvaras första frågan om de organisatoriska förutsättningarna för ansvarsutkrävande. Detta leder fram till studiens analysverktyg vilket även det presenteras under kapitel tre. I detta kapitel kommer även en del teoretiska avgränsningar att framgå på grund av det breda konceptet ansvarsutkrävande. Avgränsningen sker i enlighet med studiens syfte och innebär därmed att förutsättningarna för ansvarsutkrävande behandlas och inte hela konceptet eller alla perspektiv. En annan avgränsning är att medborgarnas perspektiv inte kommer att inkluderas i denna studie. Att undersöka medborgarnas perspektiv i en studie av denna storlek och tidliga begränsning skulle förmodligen inte leda till ett uttömmande resultat, utan snarare skapa problem med urval och underlag. Genom att fokusera på förutsättningarna för ansvarsutkrävande ur ett organisatoriskt perspektiv kan studien ge intressanta resultat även utan medborgarnas perspektiv. Ett annat perspektiv som har valts bort som är kopplat till fallet är den partipolitiska dimensionen. Eftersom studien fokuserar på en region, och därmed har samma politiska styrning i båda undersökningsobjekten, blir partipolitisk styrning snarare en konstanthållen faktor. I intervjuer med politiker resonerar de snarare utifrån roll som nämndledamot och vilka erfarenheter och upplevelser detta ger. Självklart finns en aspekt med att detta kan påverkas av partipolitisk färg, dock borde det enligt detta resonemang inte blir någon skillnad mellan de två jämförelseobjekten.

Under uppsatsens fjärde kapitel redogörs för studiens genomförande och även för mer praktiska avgränsningar och val av fall med dess begränsningar. Under det femte kapitlet redogörs för undersökningsresultatet och där läggs grunden för besvarandet av resterande frågor. Kapitlet byggs upp efter analysverktyget med resultat från undersökningen samt en efterföljande analys. I uppsatsens sista kapitel diskuteras slutligen resultaten med hänvisning till frågorna och slutligen till studiens syfte.

2. REGIONERS FRAMVÄXT OCH UPPBYGGNAD

I detta bakgrundskapitel kommer först en presentation av fallet regioner, med en historiebetraktelse över den regionala nivåns utveckling i Sveriges flernivåsystem, samt framväxten av dåvarande landstingens ansvarsområden. Vidare i kapitlet redogörs för en förklaring av de mekanismer och strukturer som lett till nuvarande regionreform i Sverige. Denna bakgrund är viktig för att förstå i vilken kontext regionerna verkar idag och vilka möjligheter och begränsningar regionerna besitter, något som är essentiellt för att förstå organisering av politikområden idag samt decentraliseringens historia och drivkrafter.

2.1 Regioners historia och utveckling

Den politiska diskussionen om landsting började redan på 1830-talet och genom 1862 års kommunalförfattningar tillkom landstingen (Forsell, 2013:411). Motiven för skapande av landsting och en decentralisering av makt till mer regional nivå motiverades som följande:

Landstingen skulle vara ett forum för att uttrycka folkviljan. (...) Landstingen skulle ha beslutanderätt och inte endast vara rådgivande till landshövdingen. Det skulle vara en regional förankrad institution som kunde sköta uppgifter som annars lades på staten.
(Forsell, 2013:411)

Syftet med skapandet av Sveriges landsting var alltså från början att fördela ansvar och uppgifter från både staten och kommunerna, uppgifter som ansågs vara av mer geografiskt överlappande karaktär, samtidigt som det kunde finnas nytta av att behandlas närmare geografiskt än från staten. Dessutom fanns en vilja att ha en folkvald församling även på länsnivå, som en reaktion på bristen på medborgarrepresentation i beslutande organ i Sverige (SOU 2007:10). Landstingens uppgifter har under dess framväxt bestått av tre huvudsakliga områden, som i sin omfattningar har varierat under tid; näringar och kommunikation med fokus på naturresurser, jordbruk och industri, hälso- och sjukvård samt kultur och undervisning bestående av folkbildning, konst och kulturarv (Forsell, 2013:416). Redan under de första decennierna ägnade sig länen åt diverse tillväxtingsåtgärder, om än i varierande form och karaktär. En del län tolkade uppdraget som att bekämpa fattigdom, andra genom näringslivsinvesteringar för att stärka regionen, självklart efter de rådande geografiska och kontextuella förutsättningarna.

Under sent 1800-tal och i början av 1900-talet fanns en till viktig aktör som ofta arbetade parallellt med landstingen, hushållningssällskapen. Hushållningssällskapen var från början privata sammanslutningar som hade en del identiska uppgifter med landstingen vilket skapade både samarbeten men även motsättningar om inflytande och legitimitet (Forsell, 2013:425). Bland landstingens ursprungliga uppgifter fanns förutom närings- och jordbruksfrämjande även frågor om infrastruktur och kommunikationer. Landstingen finansierade redan på 1800-talet även verksamheter utanför sin egen förvaltning och gav stöd till olika organisationer (Forsell, 2013:428).

I och med en lagändring 1922 förändrades landstingens verksamhet markant, i och med att ansvaret för hälso- och sjukvården nu legalt låg på landstingsnivå och nu upptog de främsta delarna av budget och organisation (Forsell, 2013:437). Från 1960-talet breddades landstingens uppgifter och ansvar till mer ansvar för infrastruktur och kommunikation, men även för kultur- och miljöområdet och det blev viktigare att organisera näringslivet för att gynna effektivitet och länens utveckling (Forsell, 2013:447). Under mitten av 1900-talet blev även regional trafik och kollektivtrafik, tillsammans med hälso- och sjukvård, bland de viktigaste frågorna för åtminstone storstadslänen. Infrastruktur och kollektivtrafik blev stora frågor, inte minst för att de representerade den mer generella konfliktlinjen gällande utveckling mellan stad och land (Forsell, 2013:451).

Under 1900-talet skedde en del stora förändringar för landstingen, bland annat genom att vård och omsorg skildes åt där vård förblev en landstingsfråga medan omsorgsområdet togs över av kommunerna. Under 1990-talet blev även landstingen mer involverade i att driva de regionala utvecklingsfrågorna. Regionalpolitiken växte från början fram under 1960-talet för att hantera motsättningarna som kom som en följd av urbanisering, men sköttes då av staten och länsstyrelserna. Förändringen på 1990-talet var dock att istället för att fungera som en utjämnade kraft mellan stad och land skulle regionalpolitiken satsa på utveckling efter varje läns egna förutsättningar (Forsell, 2013:476).

Genom översikten över landstingens historia ovan framgår att många av de frågor som är högst aktuella i dagens debatt har funnits på agendan ända sedan 1800-talet. Motiven till skapandet av landsting, det vill säga krav på en demokratisk institution närmare folket är även ett av motiven till att flytta mer verksamhet till regional nivå. Samverkan med privata aktörer, samt finansiering av verksamheter utanför det egna utförandet är två områden som präglar

regioners organisering idag. Mer bakgrund om drivkrafterna bakom regionreform följer nedan.

Frågan om regionreform är ett ständigt omdiskuterat ämne med ständigt nya inspel till debatten. Rörelserna mot New Public Management, omstruktureringen av offentlig sektor och medlemskapet i EU är några av de händelser som präglade debatten. 1991 tillsattes en regionutredning för att analysera den regionala uppbyggnaden och framtida verksamhet i kontext av de pågående samhällsförändringarna, som globalisering, hållbar utveckling och samverkanstrenden (SOU 1992:63). I Vägen till Västra Götaland menar Danielsson (1999) att det fanns två huvudsakliga drivkrafter till regionreform, geografi och demokrati. Det fanns ett behov av en större geografisk omfattning för att skapa förutsättningar för utveckling och ett stort befolkningsunderlag. Den demokratiska drivkraften handlade om att förflytta makten över vissa politikområden närmare medborgarna.

Ett ytterligare perspektiv på frågan är synen på Sveriges förvaltningsstruktur som en traditionellt stark stat på nationell nivå med en stark kommunal nivå, men en svagare regional nivå (Olsson & Åström, 2004). Genom ett tätare samarbete på EU-nivå fanns även en nationell drivkraft om att skapa en starkare regional nivå (SOU 2007:10). Regionreform innefattar även i sig två perspektiv, en dimension gällande geografiska gränser och storregioner, en gällande ansvarsfördelning av politikområden mellan nivåer i systemet. Både Ansvarskommittén (SOU 2007:10), Indelningskommittén (Dir. 2015:77) och slutligen delbetänkandet Regional indelning – tre nya län (SOU 2016:48) föreslår att Sverige bör delas in i sex relativt jämnstarka regioner. Detta för att skapa tillräckligt med befolkningsunderlag och resurser i alla regioner för att kunna bedriva effektiv hälso- och sjukvårdspolitik men även utvecklingspolitik. Denna föreslagna regionreform fick dock inte tillräckligt stöd i riksdagen 2016 och Sverige har därför fortfarande 21 regioner, där Västra Götalandsregionen (VGR) och Region Skåne (RS) är två av dem.

Försöksverksamheten i VGR och RS var också till för att utveckla former för demokratisk förankring genom att det regionala utvecklingsansvaret ligger på en direkt folkvald församling, något som enligt riksdagens utredning gör det enklare att utkräva ansvar för utvecklingspolitiken (Prop. 2009/10:156, s. 15). Efter utvärdering ansågs syftet vara uppnått i de två försöksregionerna och från och med 2019 har alla Sveriges regioner detta ansvar.

Argument för regioner med ett samlat utvecklingsansvar är förutom demokratisk förankring att frågor som annars faller mellan stolarna kan fångas upp, kunskapsutveckling och erfarenhetsutbyte kan utnyttjas på ett annat sätt samt att det är en anpassning till europeisk struktur vilket kan främja interregionalt samarbete (SKL, 2011).

2.2 Politikområden

Sveriges regioner ska enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL, 2019) ansvara för de uppgifter som är gemensamma för större geografiska områden och som kräver stora ekonomiska resurser. Till detta hör hälso- och sjukvård, kultur, kollektivtrafik och regional utveckling (SKL, 2019b). I denna uppsats ligger fokus på två av ovanstående områden, regional utveckling och kollektivtrafik. Efter försöksperioder med VGR och RS samt diverse utvärderingar kom 2010 en lag om regionalt utvecklingsansvar för vissa regioner. 2018 ändrades lagen till att gälla alla Sveriges landsting. Förutom en specificering av uppdraget innebär också lagen att alla Sveriges landsting kan byta namn till region, något som implementerats i hela Sverige sedan 1 januari 2019. Enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län innebär det regionala utvecklingsansvaret att:

- Utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin.
- Besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete.
- Följa upp, låta utvärdera och årligen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet till regeringen.
- Utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram.
- Upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.
- Samverka med länets kommuner, länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter, företrädare för berörda organisationer och näringsliv i länet.

(SFS 2018:1348)

Lagen öppnar för tolkning gällande vad uppdraget innebär i praktiken och kan variera mellan regionerna. Begreppet regional utveckling är brett och utan självklar innebörd vilket påpekas av Ansvarskommittén (SOU 2007:13). Vad som definierar regional utveckling är snarare de verksamheter som har anknytning till området, vilka också kan vara delar av andra stora områden. Exempel på detta är närings-, utbildnings-, jordbruks-, transport-, arbetsmarknad-

och miljöpolitik. Ett typ av avgränsning är att politik kopplad till utveckling handlar om kollektiva behov, snarare än individuella behov som ofta karakteriseras av olika typer av välfärdspolitik (SOU 2007:13, s. 28). Ett begrepp som också ofta betonas i diskussionen om utvecklingspolitik är hållbarhet, där både ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet inkluderas. Utvecklingspolitikens komplexitet gör sig också uttryck genom det växlande geografiska perspektiven, där allt från EU-direktiv till lokala yttringar innefattas. Enligt Ansvarskommittén mynnar regional utvecklingspolitik dock till slut ut i fyra huvudsakliga politikområden, (1) regional utvecklingspolitik och näringspolitik, (2) kompetensförsörjning och dynamiska arbetsmarknader, (3) fysisk planering, kommunikationer och miljö^[1] och (4) tvärsektionella mål och politikområden (SOU 2007:13, s. 38).

En ytterligare dimension till regionutvecklings komplexitet är att många statliga och kommunala politikområden infattas, att en del uppgifter är obligatoriska och en del frivilliga samt att de politikområden som definieras i sig också innebär variation och tolkning. Exempel på frivilliga ansvarsområden är näringsfrämjande insatser, stöd till forskning och utbildning och natur- och miljöstöd (SOU 2007:13, s. 30). Regional utveckling är som andra områden en högst politisk fråga då frågan kan inramas antingen som ett verktyg för att skapa bättre förutsättningar för bättre hälso- och sjukvård eller om satsningar på regional utveckling snarare framställs som en motsättning till satsningar på sjukvård.

Ett annat av regionens stora ansvarsområden är kollektivtrafiken. Kollektivtrafik har historiskt organiserats genom privata företag, för att tas över av kommunägda trafikföretag med linjetillstånd vilket hämmade kollektivtrafikutvecklingen. Från och med 1989 kunde trafikhuvudmän upphandla trafik i konkurrens vilket innebar effektivisering, lägre produktionskostnader samt att många kommunala företag förvann och ersattes med större trafikföretag (Ringqvist, 2016:7). 2008 inleddes branschsamarbete och ett arbete med att reformera lagstiftningen på området, detta efter påtryckningar från förändringar i EU men också på grund av missnöje med hur lagen fungerade. Enligt nuvarande lagen om kollektivtrafik (2010:1065) kan regionen och kommunerna gemensamt dela på ansvaret, alternativt besluta att en aktör ska ha det övergripande ansvaret. Det ska även finnas en regional kollektivtrafikmyndighet, och i de fall där regionen är ansvarig för kollektivtrafik ensam innehar regionfullmäktige denna roll. En regional kollektivtrafikmyndighet ska ha ansvar för kollektivtrafikens utveckling i hela region genom ett trafikförsörjningsprogram,

samt ha kontroll över utförandet av trafiken.

Målen för kollektivtrafik kan sägas ha ändrats från att handla om bidrag till trafik till medel för det bredare konceptet hållbar utveckling. Det offentliga har även fått en annan roll, från att ha varit främst finansiär till att nu ha ansvar för utveckling. Nu har det offentliga både inflytande och ansvar för kollektivtrafikens utveckling och trafikföretagen har snarare rollen som utförare av beställd trafik. Utvecklingen av politikområdet sett ut på ungefär samma sätt i EU där regionala myndigheter har ansvar för kollektivtrafiken och området har i stora drag blivit bredare till att innefatta fler typer av trafik och i vissa fall stadsplanering. (Ringqvist, 2016:7)

2.3 Politisk organisation

I denna del kommer fallet VGR:s politiska organisation kort redogöras för. Detta följs av en presentation av studiens undersökningsobjekt, regionutvecklingsnämnden och kollektivtrafiknämnden för att skapa förståelse för organisationen och valet av objekt.

Västra Götalandsregionens politiska organisation består av flera delar. Den direkt folkvalda församlingen, regionfullmäktige, består av 149 ledamöter. Regionfullmäktige är de högst ansvariga i regionen, både gentemot medborgarna men även gentemot staten i och med att det fungerar som både ansvarstagare för regional utvecklingspolitik, samt regional kollektivtrafikmyndighet. Regionfullmäktige ska i både fallet med regional utveckling och kollektivtrafik fatta de stora strategiska besluten som exempelvis budget. Det operativa arbetet drivs dock av en nämnd, mer fokuserad på området (Västra Götalandsregionen, 2019a). Arbetet med olika politikområden delegeras från regionfullmäktige till nämnder och regionfullmäktige tillsätter politiker i nämnderna. Hur nämndstrukturen ser ut är upp till varje region att bestämma och kan därför variera. Nämnderna ansvarar för den löpande verksamheten, fattar och genomför beslut, samt förbereder de beslut som ska tas i regionfullmäktige. (SKL, 2019c)

I VGR består strukturen bland annat av en kollektivtrafiknämnd och en regionutvecklingsnämnd. Det sitter 15 politiker i respektive nämnd där det varierar mellan heltidspolitiker och fritidspolitiker. I kollektivtrafiknämnden är tre av de fyra intervjupersonerna även folkvalda till regionfullmäktige och i regionutvecklingsnämnden är fyra av fyra folkvalda till regionfullmäktige. Regionutvecklingsnämndens uppdrag är att

finansiera insatser för att främja tillväxt och utveckling i Västra Götaland (Västra Götalandsregionen, 2018b). Arbetet görs inom ramen för de program som regionen själva har tagit fram men även EU-program. I nämndens uppdrag ingår även att hantera en stor del av statens insatser för region- och näringslivsutveckling. Regionutvecklingsnämnden har även som ansvar att ge uppdragsbeskrivningar till olika hel- eller delägda bolag och verksamheter som utför stor del av verksamheten (Västra Götalandsregionen 2018b).

Kollektivtrafiknämndens huvudsakliga uppgift är att *bedriva övergripande strategiskt arbete för kollektivtrafikens utvecklings i länet* (Västra Götalandsregionen 2018a). Detta arbete ska ske i samverkan men kommunerna och nämnden har även som uppdrag att verka för forskning och utveckling inom området. Båda nämnderna lyder även efter nationella lagar och arbetar efter regionens gemensamma beställare-utförarmodell. Regionfullmäktige fungerar som ägare i modellen och fördelar därför pengarna till de olika nämnderna. Nämnderna i sin tur är beställare, vilket innebär att de bevakar och kartlägger invånarnas behov inom sina respektive ansvarsområden. Utifrån detta beställer nämnden verksamhet genom avtal eller genom att ge uppdrag till olika verksamheter, utförarna. Hur många utförare en nämnd har och hur strukturen ser ut kan variera, men kan vara antingen regionens egna förvaltningar eller externa verksamheter (Västra Götalandsregionen, 2019a). Kollektivtrafiknämnden arbetar med en utförare dit alla nämndens uppdrag går, Västtrafik AB som är helägt av regionen. Regionutvecklingsnämnden arbetar med en mängd olika utförare, både ägda av regionen och externa. Speciellt för regionutvecklingsnämnden är även att nämnden jobbar mycket med program och projekt, och driver därför lite verksamhet själva.

Denna bakgrund är en del i besvarandet av studiens andra fråga gällande nämndernas organisering och är framförallt en viktig grund för att kunna förstå och analysera förutsättningarna för ansvarsutkrävande inom respektive område.

3. TEORIER OM ANSVARSUTKRÄVANDE

I följande kapitel kommer studiens teoretiska ramverk att presenteras. Ramverket utgår ifrån teorier om ansvarsutkrävande som kommer börja på ett mer generellt plan för att smalnas ned och slutligen botten i ett antal förutsättningar. Kapitlet kommer genom en teoretisk härledning svara på studiens första fråga gällande de organisatoriska förutsättningarna och mekanismerna för att ansvarsutkrävande ska kunna ske. Kapitlet avslutas med en presentation av studiens analysverktyg som kommer användas för att ställa frågor till och analysera materialet.

3.1 Ansvarsutkrävande

Ansvarsutkrävande ett begrepp som kan tolkas på flera olika sätt och även ses som ett koncept. Det är en översättning från engelskans ”*accountability*” och används ofta i samband med andra begrepp såsom demokrati, styrning och transparens (Bovens, 2012:18; Fox 2007:664). Ett brett och stort begrepp har således spretat ut i flera teoretiska falanger, där allt ifrån ren revision till politisk retorik ingår. Vanligt är dock att begreppet används i samband med olika makt- och kontrollsituationer, samt i kontexten av att stå till svars för en handling. Ofta riktar sig även studerandet av ansvarsutkrävande till relationen mellan de styrande och de styrda, det vill säga mellan politiker och medborgare, och möjligheten att påverka i allmänna val (Ahlbäck Öberg 2010:169).

Ansvarsutkrävandes bredd kräver nedbrytningar, definition, tillämpningsområden och konceptualisering (Bovens, 2007; Schedler, 1999; Manin et al., 1999; Rhodes 1997). Bovens (2007) menar att ansvarutkrävande behöver delas upp i en bredare och en smalare definition. Det bredare konceptet är en normativ dimension och handlar om ansvarsutkrävande som en dygd och det smalare konceptet handlar snarare om ansvarutkrävande som en mekanism. Grundläggande för den normativa dimensionen är att det i sig innebär ett antal värdekoncept såsom förpliktelse, kontrollbarhet, lyhördhet och tillgänglighet. Utmärkande för den andra dimensionen är att den består av en social relation, det vill säga mellan en aktör och ett forum. Aktören måste kunna få information om, ifrågasätta och slutligen döma forumet för att relationen ska fungera. (Bovens, 2007:450-451)

Även Schedler (1999) menar att det finns två dimensioner av ansvarsutkrävande, i grunden liknande som Bovens men uttrycker dem på ett lite annorlunda sätt. Den första dimensionen handlar om att stå till svars (*answerability*), vilket innebär en plikt hos politiker att informera

och förklara sina handlingar genom att svara på alla typer av frågor. Att ansvarsutkräva i detta fall innebär att ha möjligheten att ställa dessa frågor, både gällande fakta och om argument (Schedler, 1999:14). Även Schedler menar att detta innebär en relation mellan ansvariga och ansvarsutkrävande. Den andra dimensionen uttryckts som tillämpning (*enforcement*), vilken innebär en kapacitet hos de ansvarsutkrävande att införa sanktioner mot makthavarna. Även detta beskrivs som någon form av dialog och relation mellan parterna. Schedler menar även att relationen är det som definierar *politiskt* ansvarsutkrävande, det vill säga möjligheten till konsekvenser och inte bara insamling av data och argumenterande (Schedler, 1999:15).

Även Ahlbäck Öberg (2010) diskuterar dimensionerna i ansvarsutkrävande och menar att den delen av ansvarsutkrävande som innebär att väljarna kan välja eller välja bort representanter genom val ofta blir förenklad. I praktiken innebär ansvarsutkrävande och mekanismerna för det betydligt fler komponenter än så. För det första så är dagens moderna demokratier omfattande och komplicerade politiska system vilket kräver tillgång till information och kunskap hos medborgarna för att kunna göra en bedömning över tidigare arbete och resultat. Det behövs alltså en upplyft förståelse för att kunna bedöma inte bara löften och intentioner, men även resultat och effekter. En annan aspekt som kan bli komplicerad innefattar vem som är ansvarighetens objekt. I den typ av förvaltning som idag präglar det politiska systemet är det ofta för smalt att endast fokusera på de folkvalda politikerna, utan makten har ofta istället delegerats till andra delar av förvaltningen (Ahlbäck Öberg, 2010:170-171).

Både ansvarsutkrävande som teoretiskt begrepp och i praktiken är nära kopplat till andra perspektiv och värden. Ett perspektiv, kanske det största och mest grundläggande perspektivet, är det demokratiska ansvarsutkrävandet. Ansvarsutkrävande fungerar för att hjälpa medborgare att hålla de styrande ansvariga, efter att ha överfört makten till representanter (Bovens, 2007:463; Rhodes 2007; Fox 2007). Kedjan av ansvar är ofta lång i en politisk organisation, och ansvarsutkrävande kan ske på olika sätt beroende på var i kedjan. Den yttersta formen är medborgarnas ansvarsutkrävande vid val, men även tekniska mekanismer för att kontrollera exempelvis offentligt anställdas tjänsteansvar (Ahlbäck Öberg, 2010:179). Perspektiven på ansvarsutkrävande kan vara, förutom rent politiska, både administrativa genom korrekthet i byråkratin, professionell genom etiska ställningstagande, moralisk genom att handlingar baseras på en normativ standard, och finansiell där offentliga pengar hanteras med effektivitet och lämplighet (Schedler, 1999:22).

De demokratiska politiska system som präglar samhället idag består av flera nivåer och aktörer men även att makt delegeras från de folkvalda till andra, två perspektiv som kan komplicera ansvarsutkrävande (Ahlbäck Öberg, 2010:171). Med ett samlingsnamn brukar denna förändring i förvaltningssystem kallas för governance, vilket innebär att det är både bredare och mer allomfattande än traditionell styrning eftersom även många privata aktörer är delaktiga (Rhodes, 1996). Grundfrågorna när det gäller governance-perspektiv på ansvar handlar om rollfördelningen eftersom det ofta innebär komplicerade nätverksstrukturer där det offentligas roll ofta blir perifer i förhållande till olika företag eller andra aktörer i nätverket. Denna typ av nätverk är mindre formaliserat än traditionell styrning och mer självreglerande (Fotel & Sandkjaer Hansen, 2009:558). För att förstå hur politik och ansvar är organiserat idag krävs ofta mer analys av länkar mellan kluster och nätverk än av isolerade organisationer (Peterson, 2007). En ytterligare utveckling från governance är multi-level governance, vilket är en än mer komplex form av styrning då olika institutioner och aktörer är inblandade på flera olika institutionella nivåer, både vertikalt och horisontellt (Bache & Flinders, 2004).

Ytterligare ett perspektiv som är nära förknippat med ansvarsutkrävande är transparens. Ofta ses koncepten som kausala samband, transparens leder till ansvarsutkrävande (Fox, 2007:664). Rent normativa principer om att transparens och offentlighetsprincipen är viktiga demokratiska grundstenar men att transparens är en ovillkorad väg till ansvarsutkrävande kan diskuteras. Även detta perspektiv rymmer mycket dimensioner och det är viktigt att ställa frågan gällande under vilka omständigheter som transparens kan leda till ansvarsutkrävande. Det är även viktigt att analysera kontext i form av processer, aktörer och maktrelationer för att kunna förklara hur vissa former av transparens kan leda till vissa former av ansvarsutkrävande (Fox, 2007:665).

3.2 Förutsättningar för ansvarsutkrävande

För att ansvarsutkrävande ska fungera i praktiken krävs vissa förutsättningar. Dessa kan variera utifrån vilken typ av ansvarsutkrävande som tillämpas men enligt teorin finns det ett antal förutsättningar som är relativt allmängiltiga. En av förutsättningarna är att aktör och forum i ansvarsrelationen klargörs, det vill säga vem som är ansvarig inför vilka (Bovens, 2012:25). Detta kan vara en nog så komplicerad process i det svenska förvaltningssystemet. För att vid exempelvis missnöje veta vem som är ansvarig krävs ofta relativt god kunskap om vilken politisk nivå, vilken myndighet eller vilken avdelning som är ansvarig för frågan. I

värsta fall kan en sån här typ av komplexitet leda till att frågan hänvisas mellan olika instanser för att i slutändan inte ansvaras för alls (Ahlbäck Öberg 2010:172). I detta system kan det finnas både administrativa och sociala konsekvenser gällande både forum och aktör men även ett slags hierarkiskt ansvarsutkrävande.

Bovens menar att den andra typen av förutsättning för ansvarsutkrävande är vad ansvaret gäller. Följden av det är vilken information som krävs och även varför aktören känner sig ansvarig (Bovens 2012:26). Ahlbäck Öberg går något vidare från detta och menar att förutsättningar för ansvarsutkrävande även ligger i mekanismen för att kunna utöva ansvarsutkrävande, det vill säga att det finns kunskap om huruvida verksamhet har bedrivits bra eller dåligt. Detta gäller såväl politiker som medborgare och gäller transparens både vid beslut och löpande arbete som utförs (Ahlbäck Öberg, 2010:173).

En av förutsättningarna kan sammanfattas som kravet på information, det vill säga att det finns information eller går att förstå vem som är ansvarig, inför vilka man är ansvarig samt för vad ansvaret sker. Den andra förutsättningen kan sammanfattas som att handla mer om mekanismer för ansvarsutkrävande, det vill säga möjligheten att bedöma effekter samt valalternativ för att kunna rösta vid allmänna val, som båda är förutsättningar för ansvarsutkrävande. Kravet på information är på ett sätt en förutsättning för att mekanismerna ska kunna fungera och utövas. För att kunna diskutera ansvarsutkrävande är det en absolut förutsättning att det går att utläsa vem, till vilka och för vad ansvaret gäller. Flera aspekter påverkar hur lätt eller svårt detta är att uppfylla, bland annat governance och flernivåsystemets struktur och uppbyggnad. Transparens är även det ett genomgående tema för möjligheten att få tillräckligt information.

Vad som påverkar informationsförutsättningarna är hur politiken är organiserad. Genom olika trender påverkar numera politikområden av externa omständigheter såsom EU och globalisering. Politikområden som räknas in i detta brukar vara exempelvis stadsutveckling, regional utvecklingspolitik, folkhälsopolitik och jämställdhetsintegrering (Montin, 2011:246). Vad som präglar dessa politikområden är att de präglas av pluralism där olika aktörer agerar mer eller mindre självständigt. Dessa politikområden bygger även på samarbeten och partnerskap och är ofta mer eller mindre tillfälliga, finansieras i projektform och byggs upp tvärasektionellt (Fotel & Sandkjaer Hanssen, 2009:558).

Ovanstående beskrivning är mer eller mindre en beskrivning av governance-perspektivet. Governance, eller nätverksstyrning bygger på en mer företagsanpassad styrning, new public management och självorganiserade nätverk (Rhodes, 1996:652). Governance kan ses som nätverksstrukturer och kan enligt viss teoribildning ses som komplement till marknaden och hierarkier för styrning av resursfördelning, där aktörer som marknad och civilsamhälle inte är passiva aktörer utan högst delaktiga i systemet (Torfing & Sørensen, 2014:333). Governance kan användas på många olika sätt, men mest relevant i detta sammanhang som ett sätt att uppnå ”god styrning”. Genom governance förväntas effektivitet genom delvisa privatiseringar och samarbete med näringslivet, men fortfarande legitimitet genom att auktoriteten fortfarande har demokratiskt mandat (Rhodes, 1996:656).

En annan betydande trend i kombination med uppkomsten av nya politikområden och mer och mer governance-styrning är decentralisering. Decentralisering är något som går i perioder men har på senare tid blivit allt vanligare. Argumenten för centralisering är ofta en upplevd stelhet och ineffektivitet förvaltning, i kombination med större efterfrågan av lokala anpassningar och lösningar. Även trender som internationalisering skapar decentraliseringsvågor och ökar betydelsen av bland annat regional samverkan. (Pierre, 2010:266)

Även om förutsättningen information och kunskap uppfylls krävs även att det går att bedöma effekter av både verksamhet och beslut. En definition är att ett styre är ansvarigt (accountable) om medborgarna kan bedöma om de styrande agerar enligt bästa intresse samt kan sanktionera vid missnöje, via allmänna val (Manin, et al. 1999:40). För att kunna utnyttja sin möjlighet till ansvarsutkrävande i allmänna val är det en förutsättning att det finns tydliga valalternativ. Enligt Oscarsson (2003) kan valdemokratin betraktas som en förutsättning och grundstenen för det demokratiska samhället. Risken att inte bli omvald är enligt detta något både partier och dess representanter måste ta hänsyn till och fungerar därför som en ansvarsmekanism. Två förutsättningar för en fungerande valdemokrati är att det finns möjlighet till rationellt val mellan distinkta och väl sammanhållna alternativ samt tydliga resultatredovisningar vad partierna har gjort och vill göra, så att medborgarna har möjlighet att byta styre (Oscarsson, 2003:13).

Hur politiska alternativ ser ut i praktiken kan bland annat mätas genom att se på graden konsensus eller konflikt i en beslutande församling. Även om partiprogram och liknande visar

skillnader så mäter graden av konflikt hur skiljelinjerna ser ut i praktiken. Detta kan göras genom att se på diverse konfliktmarkörer i politiska församlingar, för att se hur skiljelinjer går och hur ofta konflikter uppstår (Skoog, 2019). Detta kan visa om det uppstår diskussioner, konflikter och meningsskiljaktigheter, men även vilka frågor som är viktiga att ta ställning i. Även möjligheten till bedömningen av effekter är en förutsättning för att veta om man är nöjd eller missnöjd med nuvarande styrning, samt för att kunna göra ett medvetet val och därmed utöva sitt ansvarsutkrävande. En viktig del av den representativa demokratin är måluppfyllelsebedömningen. Problem med denna typ av verksamheter som bygger på politiska mål är dock att målen ofta är oklara och vaga, samt att det kan finnas många parallella mål och då måste prioriteringar ske (Vedung, 2006a:401). De aspekter mäts bygger ofta på numerära indikatorer och då riskerar oförutsedda sido-effekter att missas. Det kan även finnas en nytta av att mäta både det som kommer ut (outputs) och resultateten (outcomes). För att samverka i nätverk och använda argument som ökad effektivitet, samverkan och tillgänglighet är det viktigt att utvärdera rollen som nätverket spelat, istället för den traditionella utvärderingen av program och projekt (Vedung, 2006b:57).

3.3 Analysverktyg

De teoretiska utgångspunkterna om förutsättningar för ansvarsutkrävande utmynnar i information och mekanismer vilket leder till studiens analysverktyg. Det består av fem frågor som ställs till texten för att i sin helhet slutligen besvara studiens syfte. Frågorna presenteras i en tabell nedan.

Tabell 1: Analysverktyg

Förutsättning/Objekt	Regionutvecklingsnämnden	Kollektivtrafiknämnden
Vem är ansvarig?		
Ansvarig inför vem?		
Ansvarig för vad?		
Går det att bedöma effekter?		
Går det att urskilja valalternativ?		

Kommentar: Tabellen visar de fem frågor som ställs till materialet och de två undersökningsobjekten.

Genom verktyget struktureras studiens resultat och tydliggör jämförelsen mellan de två undersökningsobjekten. Förhoppningen är att genom detta verktyg kommer frågorna om vilka förutsättningar för ansvarsutkrävande som råder besvaras med grund i teorin om ansvarsutkrävande. Enligt de teoretiska utgångspunkterna och bakgrunden om nämndernas organisering så är det förväntade resultatet att vissa av de förutsättningar presenterade ovan borde vara enklare att uppnå i ett politikområde som kollektivtrafik, som innebär ett snävare ansvarsområde och färre dimensioner av governance-perspektivet.

4. GENOMFÖRANDE

I detta kapitel följer en redogörelse över studiens genomförande. Kapitlet inleds med en presentation över studiens design med en reflektion över de metodologiska valen samt en diskussion om urval. Följer gör en presentation över tillvägagångssätt, samt om hur materialet har bearbetats. Slutligen följer ett avsnitt om hur analysen har skapats, på vilka grunder slutsatser kan dras samt om övriga överväganden.

4.1 Studiens design

Studios syfte är att undersöka hur förutsättningarna för ansvarsutkrävande inom ett governancedominerat område påverkas av en decentralisering till en regional självstyrande nivå. För att uppfylla studiens syfte används en fallstudie eftersom det lämpar sig för att besvara frågor om hur och varför, vilket krävs för denna typ av fråga samt för att få en mer djupgående bild av kontexten. En fallstudie är också speciellt lämpad eftersom studien rör fenomen som bara förekommer vid ett begränsat antal tillfällen (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wägnerud, 2007:112). För att kunna svara på frågan gällande om förutsättningarna förändras kommer en jämförande fallstudie att göras med två strategiskt valda objekt. Genom att göra en komparativ studie mellan två objekt, i detta fall regionutvecklingsnämnden och kollektivtrafiknämnden, går det att konstanthålla vissa variabler som gör fallen lika samtidigt som andra undersöks.

För att undersöka fallet har en bred analys av nämnderna gjorts. Först genom en genomgång och räkning av nämndprotokoll för att se vilken typ av frågor som behandlas och för att se hur beslutsfattande ser ut. Detta gjordes i form av kvantitativ innehållsanalys, där antal yrkanden, protokollsanteckningar och reservationer från beslut räknades för att kartlägga eventuella konfliktlinjer. Att studera denna typ av dokument gav en grundläggande bild över den numerära förekomsten av konfliktlinjer och meningsskiljaktigheter, dock stannar resultatet vid en deskriptiv sådan utan nyanseringar eller förklaringar. Därför har jag även valt att genomföra semi-strukturerade samtalsintervjuer med politiker som sitter i nämnderna. Intervjuer passar bra där forskningen vill säga något om människors tankar kring ett fenomen, exempelvis hur någon uppfattar sitt uppdrag, hur ett arbete fungerar eller olika personliga uppfattningar (Esaiasson et al. 2007:285).

Valet av intervjuer har både för- och nackdelar. Att prata med de människor som arbetar med frågorna ger en unik bild av organisationen och arbetet som inte går att läsa sig till. Självklart måste dock hänsyn tas till en del faktorer som att vara medveten om subjektiviteten i svaren. Det positiva med personliga erfarenheter bidrar också till det faktum att svaren blir vinklade. Denna förutsättning är viktig att ha med sig till analys av resultatet. Det kan även finnas tendenser hos intervjupersonerna att vilja framställa arbetet som framgångsrikt och okomplicerat, dels eftersom det kan vara svårt med självvransakan, dels för den mänskliga faktorn att vilja framstå som bra. Eftersom det är en politisk organisation finns självklart även de egna politiska intressena såsom att framställa sitt styre som effektivt eller liknande. Jag ansåg dock att fördelarna med intervjuer övervägde nackdelarna, och respondenternas svar i kombination med analys av nämndprotokollen kan skapa en extra kontroll. Att även intervjua fyra personer som arbetar i samma nämnd, fast med olika roller och utgångspunkter kan också bidra till en extra kontroll då de sannolikt inte har exakt samma intressen att framställa arbetet på ett visst sätt.

4.2 Urval

Under detta avsnitt kommer studiens olika val konkretiseras, motiveras och diskuteras. Inledningsvis en presentation av studiens fall och undersökningsobjekt, för att följas av en redogörelse för urvalet av intervjupersoner och valet av använt material.

4.2.1 Val av region, områden och nämnder

Givet frågan om en regionalisering av det regionala utvecklingsansvaret leder till stärkta förutsättningar för ansvarsutkrävande skulle valet av region kunnat vara vilken som helst, med tanke på att det regionala utvecklingsansvaret nu är etablerat i alla regioner. Även om en heltäckande undersökning hade varit intressant är det inte möjligt tidsmässigt eller eventuellt ens önskvärt resultatmässigt. VGR kan sägas fungera som ett slags facit för organiseringen av det regionalisering av utvecklingspolitik med tanke på att VGR nu har haft ansvaret i 20 år. Dessutom generaliserades ansvaret och reformen efter utvärderingar av VGR:s och Region Skånes arbete. Valet av VGR gentemot Region Skåne är dels av geografiska anledning men även av anledning av regionens storlek och tillgång till material. VGR är unik i sin utformning gällande regional utveckling och kollektivtrafik både gällande stor budget och stort geografiskt område att täcka. Att min studie utförs vid Förvaltningshögskolan i Göteborg

är i sig en anledning till att undersöka befintlig region, VGR, men gör det även lättare att få tillgång till material. Givet uppsatsens omfattning är det inte heller rimligt att undersöka flera regioner och göra komparativa jämförelser inom flera regioner.

Valet av fallstudie med en region ger både fördelar och nackdelar. Det skapar bra förutsättningar att göra en jämförelse mellan nämnder inom organisationer, eftersom det råder samma externa omständigheter. Exempelvis styrs båda nämnderna av samma politiska minoritetsstyre² och svarar emot samma regionfullmäktige gällande budget och styrdokument. Detta gör att det i jämförelsen mellan de båda går att bortse från dessa omständigheter. De båda nämnderna har även samma geografiska område att förhålla sig till, något som är unikt för VGR och därmed skulle bli en stor påverkansfaktor annars. Detta gör att nämndernas externa omständigheter och förutsättningar är desamma, vilket gjorde det lättare att isolera det jag vill undersöka, förutsättningar för ansvarsutkrävande i olika politikområden.

Gällande valet av undersökningsobjekt har jag valt VGR:s regionutvecklingsnämnd och kollektivtrafiknämnd. Regionutvecklingsnämnden (RUN) av det naturliga skälet att det är den del som till stor del förvaltar det regionala utvecklingsuppdraget. Som jämförelse har jag valt kollektivtrafiknämnden (KTN) av den anledning att det är en nämnd som arbetar inom samma typ av område, det vill säga i viss mån utveckling till skillnad från hälso- och sjukvårdsnämnder. Även om det är regionfullmäktige som har det övergripande ansvaret och även hanterar de största frågorna såsom budget och styrdokument så är det är nämnden som är ansvarig för operativa beslut och ansvarig för den konkreta verksamheten. Regionfullmäktige har dessutom ett väldigt brett omfång av frågor och icke att förglömma är att regionens största ansvarsområde är hälso-sjukvården. Därför kan inte regionfullmäktige eller politikerna i regionfullmäktige förväntas vara sakpolitiskt insatt i alla regionens ansvarsområden.

RUN och KTN har en del likheter, men även en del viktiga skillnader. Det är nämnder som arbetar med frågor utanför välfärdssektorn, frågor som handlar mer om hårda ekonomiska frågor. De lyder som sagt under samma församling och är enligt lag ansvariga för respektive politikområde. De är även olika på många sätt, något som kommer redogöras för mer djupgående under resultatdelen men de har bland annat olika typer av uppdrag och har olika varianter på organisation gällande beställare-utförar-modell.

² Grönblå samverkan, bestående av Miljöpartiet, Moderaterna, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Liberalerna, med sammanlagt 68 av de 149 mandaten i regionfullmäktige.

4.2.2 Val av intervjupersoner

Vid intervjuer i en fallstudie väljs intervjupersonerna strategiskt efter sitt uppdrag och sin roll, eftersom de är det mest centralt placerade och besitter en viss information (Esaiasson et al. 2007:291). I detta fall bidrog detta till en del avväganden. På grund av tidsbrist och tillgänglighet var det tyvärr inte möjligt att intervjua alla ledamöter i nämnden, då det sitter 15 politiker i varje. Valet föll på presidiet i respektive nämnd då det är dessa som arbetar mest aktivt i nämnden samt har ett annat ansvar. Som presidiemedlem leder man arbetet i nämnden och hela presidiet arbetar med beredning av ärenden till skillnad mot ledamöter. Med bakgrund av detta verkade valet av presidiemedlemmar i respektive nämnd som ett rimligt val för att på bästa sätt få information om arbetet i nämnden. I varje presidium sitter tre politiker, två från det ledande styret, Grönblå samverkan och en från oppositionen, Socialdemokraterna (Västra Götalandsregionen 2018:a; Västra Götalandsregionen 2018:b). Som komplement till dessa valda intervjupersoner valde jag även att intervjua en till från oppositionen i varje nämnd. Detta dels för att få jämvikt mellan ledande och opposition (två från varje i respektive nämnd), och dels för att få ett perspektiv från en ledamot utanför presidiet.

En annan viktig anledning till varför det utgör en fördel att intervjua presidiemedlemmar är att för att få ett sådant uppdrag i nämnd krävs det oftast tidigare politisk erfarenhet, vilket gör att respondenterna troligen har mer att berätta om arbetet i regionerna. Som opposition utanför presidiet intervjuades två ledamöter från Vänsterpartiet, en i respektive nämnd. Detta val gjordes med anledning av att det är ett oppositionsparti som har lång erfarenhet av nämndarbete. De andra oppositionspartierna i regionen är Demokraterna och Sverigedemokraterna, där Demokraterna är för små för att få representation i nämnd och Sverigedemokraterna fick plats i nämnder efter valet 2014.

Alla respondenter godkände även att deras identitet avslöjades eller kan avslöjas i uppsatsen. I referenslistan framgår därför en intervjulista med respondenternas namn och uppdrag. Löpande i resultatdelen ser jag dock ingen nytta med att avslöja exakt vem som har sagt vad, och kommer därför hänvisa till dem som "respondenten" i de respektive nämnderna. Eftersom jag har varit öppen med vilken region och vilka nämnder det handlar om kan det självklart med lite slutledning gå att härleda vilka personer det handlar om, men som sagt ändå den grad av anonymitet att det inte framgår exakt vilken respondent som sagt vad.

4.2.3 Val av dokument

Materialet som har använts är protokoll från regionutvecklingsnämnden och kollektivtrafiknämnden samt intervjuer av politiker i nämnden. Protokollen analyserades och användes för att få en bild av vilka områden som behandlas på respektive nämnd, samt hur beslutsfattande brukar se ut. Protokoll från året 2018 och hittills 2019 har använts och eftersom det är en offentlig organisation enkelt gått att finna på hemsidan.³ Valet av protokoll berodde på att det är de mest objektiva dokumenten och ger en relativt enkel deskriptiv bild av nämndens arbete. Användandet av protokoll svarar delvis på frågan kring hur beslut ser ut i nämnden, samt vilka frågor som politikområdet innehåller. Hur dessa protokoll använts mer praktiskt förklaras under avsnittet Underlag för analys.

4.3 Intervjuer

I detta avsnitt kommer intervjuernas metodik, upplägg och situation gås igenom och diskuteras. Dessa områden är alla viktiga beståndsdelar som påverkar studiens genomförande och resultat.

4.3.1 Intervjumetodik

Som metodik har semi-strukturerade intervjuer används. Detta med en fast struktur över teman och områden, men med flexibilitet att kunna ställa en del öppna eller uppföljande frågor. Fördelen med denna typ av intervju, där det finns möjlighet att anpassa intervjun efter dels intervjupersoner och även diskussionen, är att det kan bli intressanta resonemang som förlängs och kommer fram på ett sätt de kanske inte hade gjort med helt fasta ramar (Esaiasson et al. 2007:283). Nackdelen kan vara att intervjuerna inte blir helt jämförbara, eftersom frågorna kanske inte ställs på exakt samma sätt. Efter övervägningar har jag bedömt att det ger fler fördelar än nackdelar med detta tillvägagångssätt. Eftersom de valda intervjupersonerna har lite olika uppdrag och roll i regionen men även olika bakgrunder och erfarenhet kändes det nödvändigt att hålla en flexibel struktur. Detta eftersom rollerna inom presidiet varierar något, även om det övergripande uppdraget är detsamma. Resonemangen kan rimligtvis bli lite olika från exempelvis rollen som ordförande, alternativt vice ordförande i opposition. Eftersom jag även valt att intervjua en ledamot i opposition utanför presidiet kräver det också en del anpassning av frågorna. Detta kräver av mig som intervjuare att vara påläst på mina valda områden, om de olika rollerna i nämnden samt ha en fingertoppskänsla gällande vilka resonemang som är intressanta att få intervjupersonen att utveckla.

³ Länkar till protokoll återfinns i referenslistan.

Valet av semi-strukturerade intervjuer med ett begränsat antal ledamöter från respektive nämnd har också för- och nackdelar. Att det var ett begränsat antal gör att intervjuerna kunde bli lite längre och därmed rymma fler utvidgade resonemang och fördjupningar kring frågorna. Alternativet hade kanske varit en kortare intervju med fler ledamöter, vilket hade kunnat ge en annan typ av resultat, och eventuellt en annan typ av generaliserbarhet. Efter avvägning valde jag dock att snarare få djupare intervjuer, eftersom det svarar bättre på min typ av frågor. Ett annat alternativ hade även varit en enkätstudie, då urvalet också hade kunnat bli större. Även här finns dock samma problematik, att svaren blir av en tunnare eller plattare karaktär, det är svårare att få respondenterna att utveckla resonemang, samt man går miste om flexibiliteten. Rent praktiskt kändes det även svårare att utforma en enkät som skulle vara både relevant och uttömmande, men samtidigt tillräckligt intressant och kort för att få svar på. En enkät riskerar även att falla mellan stolarna hos respondenterna och svarsfrekvensen kan minska.

4.3.2 Intervjuguide

Gällande min intervjuguide och intervjufrågorna så var intervjuerna semi-strukturerade. Intervjuguiden finns bifogad i Bilaga 1 men dess innehåll kommer diskuteras. Det innebär att jag hade en intervjuguide med satta teman och frågor men anpassade frågorna litegrann efter hur respondenten svarade. Valda teman är härledda från den teoretiska referensramen och jag försökte fånga upp de olika förutsättningarna för ansvarutkrävande i frågorna utan att ställa alltför ledande frågor. Det blev tydligt ganska snabbt att det varierade mellan respondenterna vilka områden de gärna ville utveckla vidare, medan andra var svårare. Mina fasta teman för intervjun bestod bakgrundsfrågor, politikområdet, arbetsklimatet i nämnden samt relationen med andra aktörer. Generellt försökte jag att fråga relativt öppna frågor, och försöka få respondenten själv att exemplifiera eller resonera, självklart med en del uppföljande frågor vid behov, såsom att fråga varför eller varför inte. (Esaiasson, 2007:298-299)

Bakgrundsfrågorna behandlade dels tidigare uppdrag, både på regional och kommunal/nationell nivå, samt hur ledamoten såg på sitt uppdrag i nämnden. Frågorna om politikområdet inkluderade dels att respondenten fick resonera kring politikområdets omfattning, men även förändring över tid samt mål och avgränsningar för området. Gällande arbetsklimatet i nämnden bestod frågorna dels av hur diskussioner och beslutsfattande brukar fungera, och kring ansvarsfördelning av frågorna, men även kring partipolarisering och sådana dynamiker. Angående relationen med andra aktörer frågade jag hur respondenten

upplevde relationen till både aktörer i flernivåsystemet, och om det finns former för samverkan, men även hur relationen till näringslivsaktörer fungerar. Inom detta tema ingick även frågor om kontakter och relationer till medborgarna och hur respondenten såg på detta. Avslutningsvis bad jag respondenterna att resonera lite fritt kring det regionala utvecklingsansvaret, för att se vilka delar de själva ser som positiva eller eventuellt negativa, och vilka spår de själva tog upp vid en sådan öppen fråga. Slutligen fick respondenterna en chans att göra egna avslutande tillägg om de önskade.

4.3.3 Intervjusituationen

Jag började med att kontakta respondenterna via mail med en förklaring av min studie och en förfrågan om medverkan i intervju. Sedan bokade vi gemensamt in tider för intervjuer antingen fysiskt eller via telefon. Fem av åtta intervjuer hölls fysiskt på respondenternas kontor, antingen i Göteborg eller i Vänersborg och resterande tre via telefon, antingen på grund av svårigheter att få till en fysisk mötestid eller på grund av geografiska hinder. Intervjuerna var mellan 25 och 45 minuter långa, både lite beroende hur mycket tid respondenterna kunde avvara och hur mycket de kunde utveckla sina svar på frågorna. Jag frågade om jag fick spela in alla intervjuer, vilket de alla godkände, för att kunna vara mer aktiv, avslappnad och deltagande själv under intervjun och istället senare kunna transkribera. Detta såg jag som en stor fördel då jag kunde fokusera på följdfrågor och vad som kunde vara intressant att utveckla, men även för att det skapade en mer avslappnad stämning där jag slapp vara stressad över att hinna anteckna. Att sedan kunna transkribera och få läsa de exakta svaren är även bra då det blir mer tillförlitligt vid användandet av citat genom denna metod.

Jag inledde även intervjuerna med att kort beskriva mig själv, min studie och mina intresseområden. Jag frågade även vilken grad av anonymitet respondenterna var bekväma med och de alla godkände att deras namn publicerades. Som ovan nämnt kommer det dock inte framgå i empiri-redovisning exakt vilken respondent som har sagt vad, då det dels känns positivt att bidra med någon slags anonymitet, dels inte tillför studien något extra att veta denna information. Positivt med att använda politiker som intervjupersoner är att det är en del av deras uppdrag och arbete att prata om sitt arbete och sitt uppdrag. Detta märktes bland annat eftersom jag upplevde alla respondenter som relativt fria i sina svar, vilket även kan bero på att frågornas karaktär inte uppfattades som särskilt känslig. Jag upplevde även att alla respondenter var väldigt positivt inställda till att ställa upp på intervjuer, att de är vana att bli

intervjuade och prata om sitt arbete, och att de upplevde att det var roligt att någon var intresserad och frågade om deras uppdrag.

4.4 Underlag för analys

Det övergripande målet med analysen av underlaget har varit att kunna gå från enskilda historier till någon form av mer generell beskrivning. Grunderna för analysen har varit de teoretiska utgångspunkter som redogjorts för tidigare och det analysverktyg som presenterades i teorikapitlet. Detta har använts för att ställa frågor till materialet och för att slutligen uppnå studiens syfte.

Rent praktiskt har jag använt en vedertagen process när det gäller att bearbeta kvalitativ data vilken inleddes med en noga genomgång av materialet genom att dels transkribera men även läsa igenom transkriberingarna noga. Andra steget i processen var att på ett systematiskt sätt försöka se de relevanta delarna i materialet och börja koda dessa efter valda förutsättningar presenterade i teorin. Nästa steg innebar att försöka se övergripande teman och samla det kodade materialet in i dessa, för att sedan specificera mönster och teman ytterligare. Sista steget innebar att koppla utvalda teman till studiens forskningsfrågor och presentera på ett tydligt sätt (Braun & Clarke 2006:87). Genom att kategorisera efter teman och förutsättningar har det gått att göra en överblick över materialet och sedan en jämförelse mellan de två grupperna.

Eftersom intervjuerna har skett semi-strukturerat finns en låg grad av standardisering i vissa fall, men har då kunnat kategoriseras in i bredare teman. I presentationen av resultaten har en del citat används som är citerade från transkriberingarna, med försiktighet har ett fåtal språkliga justeringar gjorts i dessa. Eftersom valet av både fall och intervju personer har gjorts på ett strategiskt och inte slumpmässigt sätt, samt valet av fallstudie gör att möjligheterna till generalisering av slutsatserna är begränsade. Förhoppningen med studiens slutsatser är att det ska kunna bidra med förklaringar av fenomenet, även om det kan bli svårt att applicera slutsatserna på fall med annan kontext.

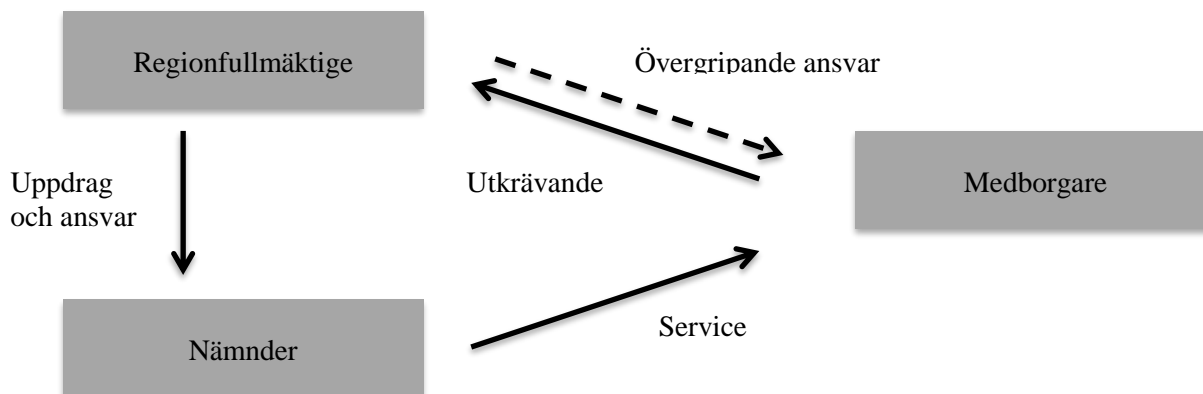
5. UNDERSÖKNINGSRESULTAT

I detta avsnitt kommer studiens undersökningsresultat presenteras samt en analys av detta. Kapitlet inleds med en redogörelse för hur nämnderna är strukturerade i jämförelse i relation till andra instanser samt redovisning av resultatet från protokollanalysen. Följer gör en redogörelse för innehållet i analysverktyget som har härletts från det teoretiska ramverket. Resultatet presenteras tematiskt strukturerat efter de frågor som analysverktyget innebär med resultatet från båda nämnderna tillsammans. Efter varje presenterad del görs även en sammanfattande diskussion och analys för att binda ihop. Delarna varierar något i omfattning beroende på hur resultatet från intervjuerna föll ut. Kapitlet sammanfattas med en avslutande diskussion där resultaten jämförs i en tabell.

5.1 Nämndarbete

Efter redogörelsen i bakgrundskapitlet kring nämndernas organisation presenteras här en modell över hur nämnderna placeras in i strukturen och hur ansvarskedjan eller kanske snarare ansvarsnätet ser ut. Detta för att klargöra de formella ansvarsrelationerna och strukturerna och för att placera nämnderna i sitt sammanhang. Detta är härlett från bakgrund och teori och lägger grunden för analysen av förutsättningarna för ansvarsutkrävande.

Figur 1: Ansvarskedjan



Kommentar: Figur över ansvarskedjan där ansvarsrelationen mellan regionfullmäktige, nämnder och medborgare visas.

Figuren visar den formella strukturen över organisationen. Uppdraget och ansvaret delegeras till stor del från regionfullmäktige till nämnderna. Nämnderna är sedan de som är ansvariga för att service till medborgarna. Med service menas det uppdrag som regionen har, att leverera

kollektivtrafik och regional utveckling. Det finns dock ingen formaliserad ansvarsrelation mellan medborgarna och nämnderna eftersom möjligheten till ansvarsutkrävande går via regionfullmäktige. Att uppdrag delegeras från den folkvalda församlingen är i sig inget kontroversiellt och så den mesta av offentlig verksamhet fungerar. Det som är uppsatsens syfte är att undersöka hur förutsättningarna för ansvarsutkrävande fungerar i ett governancedominerat område, vilket gör att det finns anledning att tro att ovanstående kedja i praktiken har fler steg eller ansvarsrelationer.

Som en del av empiribearbetningen har protokoll från respektive nämnd gått igenom och analyserats för att kartlägga hur beslutsstrukturerna oftast ser ut. Protokoll från nämnderna, tillsammans med yrkanden, motioner och protokollsanteckningar är offentliga handlingar och återfinns därför enkelt under respektive nämnds hemsida (se referenslista). Västra Götalandsregionen bedriver även ett så kallat ”klarspråksarbete” vilket innebär att protokoll och anteckningar ska kunna läsas och förstås av någon som inte är insatt i ämnet, samt inte var med under mötet. Detta är viktigt dels gentemot medborgarna, men även om ett beslut skulle flyttas till regionfullmäktige där det inte finns samma spetskunskap som hos de politiker som sitter i en nämnd.

Protokollen har analyserats genom att gå igenom antalet ärenden, yrkanden, reservationer, ärenden och omröstningar i respektive nämnds nämndprotokoll från 2018 fram till och med april 2019. När det gäller reservationer och antal som inte deltar i beslut räknar jag antal ärenden, inte antal personer. Resultaten följer i tabellerna nedan.

Tabell 2: Regionutvecklingsnämnden antal ärenden

År	Antal ärenden	Yrkanden	Reservation	Omröstning	Deltar ej	P.anteckn.
2018	326	3	3	1	1	2
2019	108	3	2	2	0	0

Kommentar: Tabellen visar för 2018 hela årets siffror och för 2019 tre av tio planerade sammanträden. Antal ärenden avser beslutsärenden. Deltar ej innebär deltar ej i beslut, P.anteckn. innebär protokollsanteckning. Statistisk säkerställda siffror 5 % signifikansnivå.

Tabell 3: Kollektivtrafiknämnden antal ärenden

År	Antal ärenden	Yrkanden	Reservation	Omröstning	Deltar ej	P.anteckn.
2018	75	5	3	0	1	3
2019	32	4	2	2	0	0

Kommentar: Tabellen visar för 2018 hela årets siffror och för 2019 tre av sju planerade sammanträden. Antal ärenden avser beslutsärenden. Deltar ej innebär deltar ej i beslut, P.anteckn. innebär protokollsanteckning. Statistisk säkerställda siffror 5 % signifikansnivå

Först och främst visar tabellerna ovan att antal ärenden i regionutvecklingsnämnden är betydligt fler än i kollektivtrafiknämnden, även om det inte är helt jämförbart eftersom sammanträdena inte är lika många. Tabellerna visar även att det inte är i särskilt stor utsträckning det görs avvikelser från dagordningens beslutsförslag. För att göra siffrorna något mer jämförbara kommer nedan procentuella tal presenteras.

Tabell 4: Regionutvecklingsnämnden andel ärenden

År	Antal ärenden	Yrkanden	Reservation	Omröstning	Deltar ej	P.anteckn.
2018	326	0,9 %	0,9 %	0,3 %	0,3 %	0,6 %
2019	108	2,8 %	1,9 %	1,9 %	0 %	0 %

Kommentar: Procenttalen är avrundade och baserade på siffrorna i Tabell 1. Statistisk säkerställda siffror 5 % signifikansnivå.

Tabell 5: Kollektivtrafiknämnden andel

År	Antal ärenden	Yrkanden	Reservation	Omröstning	Deltar ej	P.anteckn.
2018	75	6,7 %	4 %	0 %	1,3 %	4 %
2019	32	12,5 %	6,25 %	6,25 %	0 %	0 %

Kommentar: Procenttalen är avrundade och baserade på siffrorna i Tabell 2. Statistisk säkerställda siffror 5 % signifikansnivå.

I Tabell 4 och 5 framkommer tal som är mer jämförbara. Genom att först göra en jämförelse i nämnderna internt mellan åren går det att se att både i RUN och i KTN har andelen yrkanden ökat från 2018 till 2019. Andelen reservationer ligger på ungefär samma nivå för båda åren i båda nämnderna, men andelen omröstningar har ökat i båda nämnderna, dock markant i KTN. Mellan nämnderna är skillnaden stor. Både andelen yrkanden, reservationen och omröstningar är betydligt högre i KTN i jämförelse med RUN. Eftersom jämförelsen sker i procent går det att jämföra 2018 och 2019 även om inte hela 2019 är rapporterat än. Antalet ger dock även en tydlig bild över hur trenden ser ut jämfört med 2018, där det exempelvis i tabell 2 framgår att det redan skett fler yrkanden hittills 2019 än under hela 2018.

En förklaringsorsak till skillnaden mellan nämnderna skulle kunna vara antalet ärenden som behandlas. Även om RUN har fler sammanträden blir antalet ärenden per sammanträde ändå betydligt högre. Eftersom det är betydligt färre del ärenden i KTN kan det vara så att mer tid kan läggas på varje ärenden, och därmed skapa fler diskussioner och motsättningar. En förklaringsorsak till skillnaderna inom nämnderna mellan åren skulle kunna vara förändringen i mandatfördelning. I januari 2019 sammanträdde nämnderna för första gången i den nya konstellationen efter valet, där det Grönblå styret inte längre hade majoritet. Att det numera finns en reell möjlighet för oppositionen att få igenom sina förslag kan vara en anledning till att fler yrkande samt fler omröstningar görs 2019. Som tidigare nämnt bidrar protokollsanalysen till en deskriptiv bild av situationen i nämnderna. För att få svar på några av de tänkta förklaringsfaktorerna användes även intervjuer, från vilka resultatet redovisas nedan.

5.2 Vem är ansvarig?

I detta delkapitel redogörs för en av förutsättningarna för ansvarsutkrävande, information om vem som är ansvarig vilket kan vara en komplicerad process i en governance-kontext (Ahlbäck Öberg, 2010; Rhodes, 2007); Fox, 2007). Vissa resultat och utdrag från intervjuerna passar in på flera förutsättningar men har placerats där relevansen känns som högst.

5.2.1 Resultat

Gällande förutsättningen att det ska vara möjligt att veta vem som är ansvarig finns det en bred samstämmighet bland regionutvecklingspolitikerna att området och arbetet präglas av samverkan. Eftersom politikområdet och uppdraget är utformat bland annat som att regionen

ska arbeta för att främja näringsliv ingår det därmed samverkan med näringslivsaktörer. En av respondenterna i regionutvecklingsnämnden (RUN) menar även att det kan finnas en poäng i att inte alltid synas längst fram, i exempelvis samarbeten med stora företag. Enligt respondenten är det viktiga snarare att samarbeten och samverkan faktiskt sker och att detta leder till god utveckling och goda resultat för medborgaren i slutändan, över att det är synligt att det är just regionen som har finansierat eller genomfört. En av de andra respondenterna tar upp samma typ av skeende, exempelvis om Lindholmen i Göteborg utvecklas, eller Volvo skapar många nya arbetstillfällen, så kan det vara regionen som ligger bakom många av framgångarna, och även om detta inte syns någonstans är resultaten i slutändan goda.

I kollektivtrafiknämnden (KTN) menar en av respondenterna att det absolut finns samverkan med näringslivet, men då snarare gällande utveckling av kollektivtrafiken framöver, exempelvis vilka behov som kommer att ses i framtiden. En annan respondent i KTN menar att samverkan med näringslivet skulle kunna öka, åtminstone på finansieringssidan. Respondenten tar ett exempel med linbanan över Göta Älv där kostnaderna förväntas bli höga, där hade en tidig samverkan med näringslivet gällande samfinansiering kunnat vara bra eftersom de också gynnas av en sådan satsning. I övrigt menar respondenterna i KTN att samverkan med näringslivet snarare sker genom utföraren, Västtrafik AB som upphandlar trafik och liknande.

Gällande vilken nämnd som är ansvarig verkar det enligt respondenter i både RUN och KTN finnas en del svårdragna gränser. Gällande regionutveckling finns det regionala utvecklingsansvaret som ofta överlappar eller samexisterar med andra nämnders uppdrag, där det sker mycket samverkan mellan nämnderna.

Tar vi till exempel Film i Väst så finns ju ett näringspolitiskt perspektiv som RUN stödjer och det finns ett konstnärligt kulturellt perspektiv som kulturnämnden stödjer. Det finns ju en del tangeringsområden mellan nämnderna.

Citatet ovan visar ett tydligt exempel på hur en verksamhet kan ha uppdrag och stöd från två olika nämnder, beroende vilket perspektiv som tillämpas. Precis som respondenten ovan säger finns det en del tangeringsområden mellan nämnderna, och som nämnt i tidigare avsnitt är uppdelningen mellan nämnderna ingen lagstiftad struktur utan regionerna kan variera sin uppbyggnad lite. En annan av respondenterna i RUN menar det är viktigt att hålla

regelbunden diskussion med de andra angränsade nämnderna, för att inte kliva in på varandras områden och göra dubbelarbete.

Flera av respondenterna i KTN menar att en stor gränsproblematik gentemot andra nämnder är gällande infrastrukturområdet. En av respondenterna menar att man kan göra som exempelvis Region Örebro där det istället finns en samhällsbyggnadsnämnd där både kollektivtrafik och infrastruktur ingår. En annan av respondenterna säger ungefär samma sak, att RUN:s uppdrag redan är stort och därför borde infrastrukturfrågorna ligga på KTN, fast då kanske byta namn på nämnden. Detta menar respondenten skulle bli en renare uppdelning och även passa bättre med tjänstepersonorganisationen som har en gemensam avdelning för de båda områdena. En tredje respondent i KTN menar även att många av de områden som berörs i trafikförsörjningsprogrammet, styrdokumentet för nämnden, är kopplade till infrastrukturfrågor och att det finns en överlappning där.

Respondenter i båda nämnder trycker även på samverkan i flernivåsystemet, både med kommunal nivå, delregional nivå och nationell nivå. I RUN är det ofta kommunerna som är ansiktet utåt för många projekt eller satsningar, men också delfinansiär till den del. Det är även kommunerna som förväntas ha den lokala förankringen, dels till det lokala näringslivet, men även i stor mån till medborgarna. En av respondenterna menar att det är en kommunal fråga att ha direktkontakten med medborgarna, om det inte gäller sjukvårdsfrågor, då ska regionen ha kontakten. En annan respondenten i RUN betonar även vikten av samverkan med kommunerna och styrkan som det kan ge i frågor. Exempelvis via styrdokument som både kommunerna och regionen slutit sig bakom, vilket ger 50 aktörer som arbetar tillsammans kring en satsning eller en fråga. En annan av respondenterna menar även att vissa frågorna kan ligga i konkurrens med kommunerna, och då gäller det att samverka istället. Mycket av denna samverkan sker enligt respondenterna vid Beredningen för Hållbar utveckling (BHU), där de delregionala kommunalförbunden samlas och diskuterar, även här för att inte kliva in på varandras områden utan snarare hitta samarbetsytor. Mot den nationella nivån verkar det från en av respondenterna i RUN finnas en del gränsdragningsproblematik. Även om det regionala utvecklingsansvaret ligger på regionen så är det i många frågor enligt respondenten en myndighet eller regeringen som kan fatta de slutgiltiga besluten.

Detta är något som upplevs även i KTN. Exempelvis upplever en av respondenterna att det finns begränsningar i uppdraget, trots att regionen är regional kollektivtrafikmyndighet. Trots

detta har både Trafikverket och nationell nivå fortfarande en stor makt över exempelvis stora infrastruktursatsningar som gör det svårt att driva viss politik i regionen och stå till svars för en del saker. Svårigheten att veta vem som är ansvarig för vad i balansen mellan vad regionen beslutar om och vad staten beslutar om exemplifieras i citatet nedan.

Om vi tar kollektivtrafik och det blir ett tågstopp så klagar dom ofta på Västtrafik, så säger Västtrafik, ja men det var ju Trafikverket för det var ju rälsen det var fel på, men det vet inte medborgarna. Det är ju för att vi har en flernivåstyrning, vilket gör att de är arga på fel organisation.

Gentemot den delregionala och kommunala nivån finns det en del tangeringsområden även på kollektivtrafikområdet. En av respondenterna trycker på att det har varit mycket fokus på kommunerna och dess samverkan med regionen, framförallt sedan regionen tog över ansvaret. Samma respondent menar dock att det känns som att det finns en ökad medvetenhet om att det är till regionen man ska vända sig vid frågor om kollektivtrafik, inte till kommunen, en förändring som har skett på senare år. En annan respondent i KTN menar att det säkert fortfarande kan vara svårt att veta om man ska vända sig till kommunen, de delregionala kollektivtrafikeråden eller till kollektivtrafiknämnden, men att samverkan i systemet brukar fungera så att frågan skickas rätt till slut. Denna respondent menar även att det fortfarande inte är allmänt känt vem som ansvarar för vad, gällande externa aktörer och kommuner och liknande, och att även om det är känt internt kan det bli att man gör lite samma sak på olika nivåer ibland.

Gällande temat vem som är ansvarig är gränsdragningen till utförarna något som har tagits upp av respondenter i både RUN och KTN. I RUN, som har ett stort antal utförare, både privata och både helt eller delvis ägda av VGR, framhäver speciellt två av respondenterna vikten av dialog med utförarna. Detta sker kontinuerligt både innan och efter budget och uppdragsgivning för att kunna diskutera i detalj. De två respondenterna lyfter även fram att det ofta är utförarna som har kontakten med medborgarna, eftersom det är dem som erbjuder servicen och är ansiktet utåt, och regionen snarare är finansiär. Detta uttrycks som en trend både inom sjukvårdssidan där exempelvis sjukhusen är utförare, och inom utförare inom regional utveckling. Flera i RUN tar även upp skillnaden mellan RUN och andra nämnder. KTN som kommer diskuteras mer nedan har en tydlig utförare, Västtrafik AB, men även Miljönämnden har en tydlig utförare, Botaniska Trädgården, till skillnad från RUN.

Om någonting inte fungerar, menar en av respondenterna i RUN att det är nämndens ansvar att fråga den aktör som är ansvarig för utförande, och försöka komma till rätta med det. Samma respondent menar även att det är genom utförarna som regionen blir känd, även om inte många känner till VGR i sig så vet de flesta vad Västtrafik är för något, eller Uddevalla sjukhus eller Sahlgrenska. Regionen är ofta abstrakt, men när någonting inte fungerar, då blir det klart att regionen är den som är ansvarig. Det riktas även en del kritik från respondentens sida gällande den nuvarande styrmodellen med tre olika parter, beställare, utförare och ägare, hur ska medborgare kunna veta vem som är ansvarig? En annan respondent menar snarare att området regional utveckling kanske har lättare att se struktur i denna modell än vad sjukvården har. Respondenten menar att utförarna i RUN har lättare att se på beställaren som den som ger en inriktning och mål, medan i hälso- sjukvården finns det många aktörer som är inne och ger signaler.

Även om KTN har en enklare struktur med en utförare, Västtrafik AB så finns även här en del gränsproblematik. En av respondenterna menar att även om det är tydligt uppdelat att det är KTN som har ansvar för de långsiktiga strategiska besluten och Västtrafik som har ansvar för de kortsiktiga frågorna, såsom hur en linje ska dras, så är det inget man kan begära att medborgarna kan hålla isär. Respondenten menar det inkommer ungefär lika många frågor som rör Västtrafik som det kommer in som rör nämnden, men respondenten ser då som sitt ansvar att ta reda på svaret och återkoppla till medborgaren istället. En till respondent i KTN resonerar på liknande sätt, och menar att denne ibland får frågor som är utanför nämndens ansvar, men ser det då som sitt eget uppdrag att kontakta Västtrafik och sedan återkoppla till frågeställaren, något som kan exemplifieras genom citatet nedan.

Det måste man visa respekt och förståelse för att det är ju omöjligt för en vanlig medborgare som inte är inne i systemet att begripa vem man ska prata med, utan då ser jag det som min uppgift, eftersom jag vet ju vem jag ska kontakta i så fall och ta reda på det svaret, eller möta den medborgaren då.

Även om inte gränsdragningen är helt perfekt menar ändå flera respondenter i KTN att det är något som har diskuterats och klarnat mer och mer med tiden. Vem som har ansvar för vad kan även växla något, exempelvis har besluten om priser relativt nyligen förflyttats från Västtrafik till KTN:s bord, vilket även gör att en del frågor inkommer till "fel" verksamhet.

Även respondenterna själva resonerar om att det kan vara svårt att veta vem som är ansvarig för vilka frågor, även när det gäller andra stora organisationer. Flera av respondenterna i KTN resonerar även kring att det är stor skillnad mellan KTN och RUN, i den mån att inom kollektivtrafik är det färre aktörer än i RUN där det finns fler aktörer att förhålla sig till. En av respondenterna lyfter det även som positivt för tydligheten att KTN endast har en utförare, Västtrafik, som i sin tur även är helägt av regionen och därför kan bidra till att bringa klarhet.

5.2.2 Analys och diskussion

Tydligt enligt redovisningen av resultaten ovan och respondenternas resonemang är att frågan om vem som är ansvarig inte bara är komplex för medborgarna, utan förmodligen även för de som arbetar med frågan. Två faktorer som gör frågan komplex gällande båda politikområden är governance-perspektivet och styrmodellen, vilket går i linje med de teoretiska utgångspunkterna (Ahlbäck Öberg, 2010; Rhodes 1996). Båda två faktorer kanske dock är än mer komplexa gällande regional utveckling.

Genom att näringslivet är involverat i RUN, framförallt när det gäller utförande av projekt och program, är det de facto svårt att utläsa vad som regionen finansierar eller vilka samarbeten som drivs. Detta kan dock nyanseras med att ”utveckling”, som är uppdraget, sällan genomförs av en ensam aktör, och när regionen utvecklas till det bättre för människor kanske inte fokus är exakt vem som står bakom vad. Intressant för resonemanget är även att det istället från KTN:s sida till viss mån önskas bättre kontakter med näringslivet, för att kunna göra gemensam sak och därmed nå bättre resultat.

Gällande det överlappande uppdraget mellan nämnder är det förmodligen oundvikligt med samarbete och överlappningar mellan nämndernas ansvarsområden. Som en respondent uttryckte det kommer det alltid finnas vissa gråzoner. Rent krasst gällande förutsättningen att veta vem som är ansvarig skapar det självklart svårigheter. Som exemplet i citatet om Film i Väst, där RUN har ett näringspolitiskt intresse, och kulturnämnden ett konstnärligt/kulturellt intresse kan det såklart bli svårt för en missnöjd konsument att veta var denne ska vända sig, oavsett om det är en enskild medborgare eller en större organisation. Som också togs upp ovan blir det utföraren som är ansiktet utåt mot medborgare eller konsumenter. Rimligtvis vänder sig en kritiker till utföraren, som är den som syns, som i sin tur sedan eventuellt tar upp det till beställarna, nämnden. Genom detta kan man hävda att det läggs på en nivå eller en länk till i ansvarskedjan, som antingen kan fungera, men som också kan brytas. Oavsett blir

det ännu en komplikation i förutsättningen för att förstå vem som är ansvarig. Exempelvis när frågor som inte ligger på nämndens ansvar inkommer, skulle frågan kunna falla mellan stolarna, alternativt skickas runt till antingen Västtrafik eller till det bolag som kör trafiken eller liknande. Där finns det förmodligen brister i förutsättningarna, men om kedjan bryts eller inte är upp till de enskilda aktörerna. Som exemplet med respondenterna i KTN som ser det som sitt politiska ansvar att besvara frågan och/eller rikta rätt. Institutionaliserat finns ej förutsättningen för vanliga medborgare, men det kan skapas möjligheter till att klargöra vem som ansvarig genom aktiva politiker som tar ansvar själva för frågan. Detta tankesätt som verkar gå att återfinna bland flertalet respondenter har jag valt att trycka på ytterligare genom ett citat från en av respondenterna i KTN, som jag tycker exemplifierar att det är viktigt att som politiker förstå vilka förutsättningar som finns (eller inte finns) för vanliga medborgare:

Men det är oerhört komplext att förstå hur det här fungerar, det måste man ändå i grunden konstatera. Det kan man inte begära att en vanlig medborgare, som inte är politiskt engagerad eller inte haft någon politisk erfarenhet, förstår hur det fungerar.

Ett annat exempel där det läggs på en nivå till i ansvarskedjan är när även kommunnivån läggs till i ekvationen. Inom kollektivtrafik är det som ovan nämnt regionerna som har ansvaret, medan kommunerna ibland går in och finansierar tillägg och liknande. Inom regional utveckling är kommunerna ofta utförare, och även om regionen är ansvarig driver även kommunen i viss mån utvecklingsfrågor. Inom RUN verkar det också finnas en annan syn på att kommunerna, eller kommunalförbunden, ska vara ansiktet utåt för frågan. Medan regionen, enligt en respondent, håller sig lite anonym och i bakgrunden till förmån för goda samarbeten, är det enligt en annan respondent snarare den lokala nivåns uppdrag att vara kontaktpunkt för medborgarna när det gäller regionala utvecklingsfrågor. Även här verkar det som att det läggs på en till nivå i ansvarskedjan, där kommunerna och/eller kommunalförbunden blir de som medborgarna kan vända sig till. I en region som är stor i storlek och spridd gällande lokala omständigheter, är det kanske inte konstigt att kontaktytor måste lokaliseras ut för att vara tillgänglig och känna till de olika kontexterna. Vad som går att problematisera i det positiva argument som används både i utvärderingar och bland respondenterna själva, att beslut som är viktiga för regionens utveckling tas i en folkvald församling närmare medborgarna. Frågan är vad vikten i detta argument ligger om det i

slutändan ändå läggs på en, eller eventuellt två, lager i ansvarskedjan genom privata utförare eller kommunala kontaktytor.

5.3 Ansvarig inför vem?

I detta kapitel kommer frågan om vem som är vad Bovens (2005; 2007; 2012) kallar forum behandlas, det vill säga vilka är det är som ska ha förutsättning att utkräva ansvar, och vilka det är man som makthavare känner sig ansvarig inför.

5.3.1 Resultat

Tydligt genom de flesta intervjuerna med respondenter från båda nämnderna blir att regionen arbetar och verkar aktivt i flernivåsystemet och dess kontext. När det gäller vilka man är ansvarig gentemot i flernivåsystemet verkar det dock främst finnas en ansvarsrelation till kommunerna. En av respondenterna menar att VGR är *kommunernas region* och både respondenter i RUN och i KTN markerar vikten av att respektive styrande dokument och strategier är förankrade i kommunerna.

I RUN menar respondenterna att det inte direkt finns några institutionaliserade sätt att ha kontakt med medborgarna, utan snarare med kommunerna, som i sin tur får ha kontakten med medborgarna. Även när det gäller kontakt med lokalt näringsliv läggs en roll på kommunerna att vara den aktör som har en överblick och rapporterar till regionen och regionutvecklingsnämnden via sina respektive kommunalråd och BHU.

En av respondenterna i RUN uttrycker det även som att det ibland kan vara svårt att sitta i nämnden eftersom besluten ofta betyder mycket långsiktigt och ibland är stora och avgörande för regionens framtid. Till exempel om man säger nej till ett projekt, då kanske det snarare handlar om att säga nej till samarbete med stora aktörer som Volvo eller Chalmers, eller till statliga bidrag eller EU-pengar. Då blir insatserna höga och man vill inte förlora en stor och viktig partner som vill samarbeta. En annan respondent tar också upp storföretagens roll i RUN. Respondenten menar att näringslivet är ganska välförsett med möjligheter att påverka i RUN, genom att det är lättare för stora företag eller organisationer att dels veta vägen in och strukturen, dels lättare att få acceptans i projektutlysningar. Bland regionens småföretag finns inte samma möjlighet eller samma kunskap om att det går att vända sig till RUN för att få stöd att utvecklas. En annan respondent i RUN menar även att eftersom det ofta är långsiktiga projekt som nämnden arbetar med krävs det stora samarbeten för att det ska bli av, och därför finns väletablerade kontakter med stora industrier eller företag. Även denna respondent menar

att de stora företagen har en fördel gentemot småföretag, där det hade varit bra med något slags forum för att få en något mer jämlik kontakt.

I KTN menar en av respondenterna att det även här finns en stark samverkan med kommunerna. Det finns även en stark koppling till stora företag, organisationer eller kluster för att kunna planera för framtida kollektivtrafikförsörjning. Exempelvis om Volvo ändrar sina arbetstider eller liknande behövs kanske en annan kollektivtrafikförsörjning för att kunna möta behovet. Gällande kommunerna finns det även inom kollektivtrafik en stark koppling, speciellt genom de delregionala kollektivtrafikeråden som får komma med inspel och har kontakt med nämnden. Det är även främst genom kommuner som medborgarkontakten sköts. En av respondenterna i KTN menar att det kan finnas en viss frustration gentemot regionen, när det sker dialogmöten med kommunerna vilka ger förhoppningar om förändringar, men sedan sker sällan mycket. Kommunerna får då själva bekosta en del av sina kollektivtrafikbehov vilket kan skapa ett allmänt missnöje.

Det är en av respondenterna som beskriver sitt uppdrag som *befolkningsföreträdare*, och menar att efter regionbildningen har det blivit färre politiker som ser sig själva som bärare av denna roll. I dagens organisation finns dels inte uppdraget på samma sätt, dels är kedjan i vissa fall längre till medborgarna.

5.3.2 Analys och diskussion

Genom att många respondenter framhäver fördelen och vikten av att framförallt beslut om utvecklingsfrågor nu tas på en nivå närmare folket, går det att tolka resultaten som att befolkningen, åtminstone principiellt, är det forum som ska kunna utkräva ansvar. Genom respondenternas resonemang ovan går det dock att hävda att det ofta finns fler aktörer som respondenterna känner ansvar inför, samt att det ofta ligger åtminstone ett extra lager mellan just regionen och det tänkta forumet, medborgarna. Både när det gäller RUN och KTN är strukturen beställar-utförarmodell, vilket innebär att det oftast är utföraren som är ansiktet utåt, och egentligen som ett lager mellan nämnden och medborgarna. Det är tydligt i båda nämnder att kommunerna spelar en viktig roll och att det finns en känsla av ansvar från regionens sida gentemot kommunerna. Det finns å ena sidan ett formellt ansvar att exempelvis driva kollektivtrafik i regionens kommuner, eller att kommunerna ska vara delaktiga eller representerade i BHU som bereder ärenden till RUN. Inom kollektivtrafikområden hålls en del övriga insatser för att få inspel från kommunerna, även om det är oklart hur mycket detta

påverkar i realiteten. Inom regional utveckling sker det både samverkan och utbyten med kommunerna, eftersom kommunerna också driver utvecklingsfrågor, men jag tolkar även en ansvarsrelation i den mån att kommunerna ska få vara delaktiga i beslutsprocesser.

I kombination med befolkningen som främsta forum verkar det som att även storföretagen har en tydlig plats gällande vilka respondenterna känner ansvar för. Detta kan tolkas som något i längden även är för medborgarna, eftersom storföretagen är stora arbetsgivare men också oftast driver på utveckling som gynnar medborgarna i slutändan. Att nämnden tar in inspel från de stora företagen kan på ett sätt ses som nödvändig omvärldsbevakning för att kunna förutspå trender framöver. Det kan dock även kritiserar ur ett jämlikhetsvillkor, med tanke på skillnaderna inom själva näringslivet. Vissa etablerade samarbetspartners har enklare att få anslag beviljade, och har enklare att veta vägen in till beslutsfattandet. Politikområdet regional utveckling är dock i sin karaktär byggt på långsiktighet, och på att andra samhällsaktörer som exempelvis storföretag är med i de långsiktiga satsningarna för att det ska bli av. I sådana lägen kan det självklart finnas ett värde av att skapa stabilitet och långa samarbeten, för att inte rycka upp stora projekt årligen. Det går dock ändå att hävda att i vissa fall står värden som likvärdighet och tillgänglighet i konflikt med långsiktig utveckling för regionen. Som i många värdekonflikter blir det en fråga om prioriteringar, och det är en bedömningsfråga vad som i slutändan värderas högst. Det blir även en politisk fråga vad politiken tror gynnar medborgarna mest, något som man efter respondenternas svar, ändå får hävda är slutmålet och det ultimata forumet.

5.4 Ansvarig för vad?

I detta kapitel kommer förutsättning gällande för vad ansvaret gäller att redogöras för och diskutera. För att denna förutsättning ska fungera gäller det att dels medborgarna vet vad det handlar om, men även att det är tydligt från beslutsfattarnas sida vad som ingår i ansvaret och inte (Ahlbäck Öberg, 2010; Boven 2007). Som nämnt i tidigare kapitel präglas både kollektivtrafik och regional utveckling av både ett tydligt governance-perspektiv och av flernivåstyrning (Montin, 2011; Pierre, 2010) samt i viss mån oklarheter kring framförallt vad det regionala utvecklingsuppdraget innefattar (Fotel & Sandkjaer Hanssen, 2009).

5.4.1 Resultat

Vad som innefattas i respektive politikområde är mer eller mindre klargjort i lagtext, med ett tydligare uppdrag för kollektivtrafik än för regional utveckling. Respondenterna inom

regional utveckling uttrycker politikområdet på lite olika sätt. Alla respondenter pekar ut infrastruktur och näringslivsfrågor som de största områdena, men även att området är mycket stort och komplext. Generellt präglas regional utveckling av strategiska beslut, långsiktiga beslut och beslut om samarbeten med andra aktörer. Själva arbetet präglas även mycket av projektansökningar, verksamhetsstöd och ansvar, vilket också gör det svårt att få en överblick över innehållet. En av respondenterna i RUN menar även att som del av området ingår att vara kugghjulet i mitten som möjliggör processer för andra. Mer specifikt uttrycker flera respondenter att förutom det övergripande uppdraget om infrastruktur och näringsliv ingår mer specifikt även en del klimatfrågor, det handlar om företag och företagsfrämjande, gröna näringar, naturbruk, en del utbildningsfrågor och inte minst hantering av EU-medel. En av respondenterna i RUN menar att området är ”*skrämmande brett*” och skulle kunna innefatta det mesta egentligen. Även om det kanske inte är del av det ursprungliga uppdraget innebär även politikområdet vissa aspekter av kulturfrågor, utbildningsfrågor, arbetsmarknadsfrågor och frågor om social hållbarhet enligt respondenterna. Definitionen är närmast att det någonstans ska gynna utvecklingen och invånarna i Västra Götaland. För att sammanfatta respondenterna i RUN:s syn på vad som ingår har jag valt ett citat som beskriver politikområdets karaktär. Vad man är ansvarig för uttrycks alltså som både svårt och i viss mån gränslöst.

Och det regionala utvecklingsuppdraget är ju oerhört omfattande och svårdefinierat och tar ju egentligen aldrig slut.

Just svårigheten att förstå politikområdets natur är något som tas upp speciellt av respondenterna i RUN. Bland annat menar en respondent att det kan ta ett tag som politiker att förstå att nämnden inte bara hanterar och beslutar om ärenden utan snarare om samarbeten. Besluten om dessa samarbeten är något som kan gå över två, tre eller fyra nivåer i samhället vilket ökar komplexiteten. Respondenten menar att RUN ofta får en strategisk roll kring utvecklingsfrågorna, som är på lång sikt vilket väcker komplexitet. En annan av respondenterna i RUN menar dock att genom presidieuppdraget har man en större roll och även bättre förutsättningar för att förstå området genom att det finns ett informationsövertag då man är mer delaktig i ärendeprocessen. Respondenten menar även att för att kunna påverka, både som politiker i regionen eller utanför, gäller det att ha en god förståelse för både politikområdet men även för processen, för att veta när det är läge att gå in och påverka.

Respondenterna i KTN uttrycker kollektivtrafikområdet som något mer konkret. Där oklarheten om vad ansvaret innebär ligger svårigheten snarast i det som nämnts i tidigare avsnitt, infrastrukturfrågorna som är angränsade till regionala utvecklingsområdet, samt vad som är regionens ansvar gentemot andra nivåer i flernivåsystemet. En respondent menar att även om kollektivtrafik i någon mån kan räknas som en utvecklingsfråga är det tydligare vad som ansvaras för i och med att det inte handlar lika mycket om projekt och investeringar. En av respondenterna i KTN menar att problematiken gällande vad som ingår i ansvarsområdet ofta löses genom att det finns ett tydligt styrdokument, trafikförsörjningsprogrammet. Vid vissa förfrågningar eller beslutsärenden där det dyker upp osäkerhet gällande om det ligger inom nämndens område är det enkelt att gå tillbaka till de mål och riktlinjer formulerade i programmet och därefter göra en bedömning. Även en annan respondent i KTN menar att det som urskiljer nämnden är dess konkretion gällande ansvar, åtminstone i relation till andra områden i regionen. Denna respondent resonerar utifrån sin nuvarande erfarenhet i KTN men även från tidigare erfarenhet i RUN, att det borde definieras betydligt tydligare vad som regionen är ansvarig för när det gäller de regionala utvecklingsfrågorna, i förhållande till statliga myndigheter och länsstyrelsen. En av respondenterna uttrycker det på följande sätt vilket jag tycker speglar synen på området kollektivtrafik.

För det är så tydligt vad vi ska göra och vad vi inte ska göra. Det är svårt att hitta på en massa områden i kollektivtrafik.

En annan respondent från KTN, med tidigare erfarenhet i RUN, menar att en stor skillnad mellan nämnderna är att i KTN förstår du vad du fattar beslut om på ett annat sätt. Genom att uppdraget är smalare finns det tid att sätta sig in i frågorna, och vad ansvaret handlar om, något som är betydligt svårare i RUN med tanke på bredden i området. Det finns, enligt en respondent, en rutin att när det är större beslutsärenden som ska tas i nämnden tas det alltid upp som ett informationsärenden på sammanträdet innan, för att ge ledamöterna en bättre chans att sätta sig in i frågan och bilda sig en uppfattning.

Respondenterna resonerar i båda nämnderna hur respektive politikområde har utvecklats med tiden, och gemensamt för de båda är att de har utvidgats. Enligt en respondent i RUN har förändringen över tid främst inneburit förändring av plattformarna som regionen arbetar med, samt att det har skett en utveckling av organisationsstruktur. En annan förändring av politikområdet och därmed vad ansvaret innebär är enligt respondenten att det nu handlar om

betydligt mer pengar, men även mer struktur. En annan av respondenterna i RUN menar att det tillkommit mer till ansvaret när det gäller en utvidgning av infrastrukturuppdraget, samt när det gäller kompetensförsörjningsfrågor. Det finns en förhoppning om att uppdraget i framtiden även ska inkludera arbetsmarknadsfrågor och frågor om geografisk planering, vilket nu är kommunala ansvarsområden. Ytterligare en respondent från RUN bekräftar förändringen när det gäller området, genom att säga att det blir både större, mer komplicerat, innefattar fler aktörer och fler uppdrag. Denne respondent menar att i och med att regioner formaliseras mer och mer, även i legala termer ser nationella nivån möjligheten att lägga mer ansvar på regionen som helhet. Även en fjärde respondent i RUN menar att ansvaret blir större och med mer tyngd med tiden. Respondenten uttrycker det som att det blir en dimension till, och med större muskler och medel kan mer göras på området. Övergripande hos respondenterna i RUN är att alla är överens om att vad som ingår i ansvaret ibland är svävande och svåravgränsat, samt att det har växt med tiden. Vad alla är överens om är även att det finns en förhoppning om att ansvaret ska bli större i framtiden, och att framförallt arbetsmarknadsfrågor ska kopplas till utvecklingsfrågor.

Gällande kollektivtrafik har inte regionen haft det övergripande ansvaret lika länge, det finns dock ändå en del förändringar gällande vad det innebär. Ett exempel som lyfts av respondenterna är det ökade fokus på hållbarhet och hållbart resande. En av respondenterna menar att det har skett en förflyttning från att tidigare främst planera bussar, spårvägar och tåg, till att nu innebära ett mer övergripande ansvar för hållbar samhällsplanering. I hållbart resande ingår dels planering, men även åtgärder för att få människor att använda andra färdmedel än bilen, exempelvis cykel eller promenad. Enligt respondenten har det även rört sig mer och mer mot att handla om rena infrastrukturområden eftersom hållbart resande även handlar om planering av vägar eller om bränsleutveckling. En till respondent i KTN menar att området kollektivtrafik, men även området regional utveckling har växt, men att detta är en naturlig rörelse. Efter många år av uppdrag hade det enligt respondenten snarare varit konstigt om regionen inte vill utvecklas och ta på sig mer ansvar. Denna respondent eftersträvar även mer ansvar och att mer ska ingå i uppdraget när det gäller kollektivtrafik, exempelvis gällande direktiv till Trafikverket där staten fortfarande har kontrollen och därmed inte lämnat över ansvaret trots regionala kollektivtrafikmyndigheter. Det har även skett en förflyttning gällande den mer interna ansvarsfördelningen, där nu större beslut såsom priser och zoner nu

ligger på nämnden istället för på utföraren, och på så sätt utökad vad som ingår i nämndens ansvar.

Respondenter från båda nämnderna resonerar kring kopplingen mellan vad som ingår i ansvaret och hur det är möjligt att genomföra detta med regionens storlek. Respondenter framför uppfattningen att det är roligt och intressant med ett stort ansvar, och vilja att mer ska ingå i detta, på grund av att både de ekonomiska och strukturella musklerna finns. En av respondenterna i RUN menar att det säkerligen hade varit svårare att hantera utvecklingsansvaret i en liten nybildad region, och en av respondenterna i KTN menar att även kollektivtrafikområdet gynnas av att det är en stor region och aktör med resurser som kan samordna området.

5.4.2 Analys och diskussion

Gällande detta delkapitels fokus, förutsättningen för att veta *vad* aktörerna är ansvariga för, står det tydligt att det finns både en del skillnader och en del likheter mellan politikområdena. Gemensamt för båda politikområdena är att det finns en önskan bland respondenterna att öka vad som ingår i ansvaret i båda. Både när det gäller vilka områden som innefattas, men även att ansvaret lämnas över mer i sin helhet. Till diskussionen har jag valt ett citat från en av respondenterna som kommenterar just uppdraget och tydligheten i det:

Samtidigt då det finns egentligen enorma möjligheter samtidigt så har man inte fullt ut tagit dom möjligheterna. Antingen är det otydliga uppdrag eller så har man brister i överlämningen av helhetsansvaret i regional utveckling och det här skapar den här otydligheten som jag upplever då.

Citatet speglar att det finns enormt mycket möjligheter, i detta fall främst när det gäller det regionala utvecklingsansvaret. Det visar också att det finns en upplevd otydlighet i vad uppdraget innebär, det vill säga vad som förväntas tas ansvar för. Precis som denna respondent framhäver kan detta bero på brister i överlämningen av helhetsansvaret. Detta är något som även andra respondenter tar upp vilket redogjordes för ovan. Att ansvaret inte helt har lämnats över gör det svårt för både politiker själva, men självklart ännu svårare för medborgarna att veta vad som ingår i det regionala utvecklingsansvaret, och vad då regionen kan stå till svars för.

Det finns lagar gällande både regionala utvecklingsansvaret och om kollektivtrafik men det är betydligt svårare att förklara vad det förstnämnda innebär. Även om kollektivtrafik innebär betydligt mer än vad kanske medborgarna vet om så finns det enligt respondenterna en vedertagen definition om vad kollektivtrafik är och vad det innebär för åtminstone övergripande ansvar. Gällande regional utveckling är det svårt att definiera i en samlad mening, om det inte hålls på en generell nivå, såsom att det innebär egentligen allt som leder till utveckling i regionen. Detta gör att förutsättningen för att veta vad som ingår i ansvaret blir betydligt svårare för medborgarna. Detta kan bero på saker som är svåra att påverka från regionens sida, såsom att nationella nivån ska förtydliga lagen, eller lämnar över mer av ett helhetsansvar för frågan. Det kan även handla om förklaringar som att det finns en brist i hur det utvecklingspolitik förmedlas, både genom media och genom den verksamhet som bedrivs. Eftersom RUN har som främsta uppdrag att fatta beslut om projekt och finansieringar som sedan utförs av andra, är det kanske inte konstigt att det blir svårt att definiera just vad som är RUN:s del att stå till svars för.

Att RUN behandlar en betydligt större mängd ärenden som är sträckt över ett bredare ansvarsområde påverkar självklart politikernas egna förutsättning att veta vad som ryms inom ansvaret. För att jämföra med systemet i KTN där det först sker information på ett nämndsammanträde för att följas av beslut nästa sammanträde hade förmodligen varit en omöjlighet gällande RUN. I KTN skapar det en förutsättning för politikerna att sätta sig in i vad ansvaret innebär, en förutsättning som politikerna i RUN inte har givet nuvarande struktur. Detta påverkar naturligt även medborgarnas möjlighet till att veta vad som ingår i ansvaret, med ungefär samma argument och resonemang som för politikernas sida. En nämnd med färre ärenden inom ett smalare område med längre tid för bearbetning skapar rimligtvis bättre förutsättningar för att förstå.

5.5 Går det att bedöma effekter?

Genom detta kapitel går resultatdelen snarare över till mekanismer för ansvarsutkrävande där denna del redogör för resonemang gällande bedömning av effekter av verksamheten (Vedung, 2006). Detta som en inledning till det vanligaste resonemanget för ansvarsutkrävande, möjligheten att utkräva ansvar i val som kommer presenteras i nästa kapitel.

5.5.1 Resultat

Precis som det som har återkommit även i tidigare redogörelser för förutsättningar menar respondenterna att RUN:s uppdrag är komplext just eftersom det är långsiktiga samarbeten och projekt som behandlas. En av respondenterna i RUN menar att det är ofta som utvärderingar av uppdraget efterfrågas, exempelvis gällande frågan om det skapat sysselsättning. Här menar respondenten att det är svårt eftersom det är en helt ny struktur för Sverige, där Västra Götalandsregionen är föregångare. Respondenten menar även att det förmodligen upplevs som delvis svårt, men att det väger tyngre att uppdraget är spännande och samarbeten kan vara avgörande för tillväxt och utveckling i Sverige. En respondent i RUN menar även att bedömningen av effekterna snarare sker genom en bedömning om ifall samhällsservicen upplevs fungera och ”ambulansen kommer när jag är sjuk”. En annan av respondenterna i RUN menar även att de är ”väldigt väldigt svårt” att göra en effektutvärdering av den här typen av frågor och verksamhet, även om det skulle vara önskvärt. Aspekten som har tagits upp under flera andra förutsättningar är relevant även under detta kapitel. Frågan om synlighet för vad regionen gör tar en av respondenterna upp, och menar att även om det varit en tidigare strategi att hålla sig lite i bakgrunden kan det nu finnas behov av förändring. Respondenten menar att eftersom alla län i Sverige nu blivit regioner och tagit över utvecklingsuppdraget kan det finnas ett behov av att synas lite mer. Detta för att det ska gå att utläsa vad regionen faktiskt gör och råda bot på den okunskap som fortfarande finns om området.

En annan faktor som flera respondenter tar upp, som kan göra bedömningen av effekter svår, är de långa ledtiderna i projekt och samarbeten. När effekterna börjar synas hos medborgarna, och de börjar göra sin bedömning är det oftast för sent att ändra beslut eller ta emot den typen av värderingar. När det då rör sig om stora frågor såsom sjukhusköer eller liknande, kan det synas att medborgarna börjar försöka bedöma effekter av styrningen av verksamheten och i förlängningen använda sin möjlighet att ansvarsutkräva genom val. Detta är dock något som varierar stort mellan olika politikområden, enligt en respondent i KTN:

Det är ju jättestor skillnad att hålla på med kollektivtrafik eller sjukvård, som många människor berörs dagligen av. Det gör man ju inte i ett innovationskluster, även om det har stor betydelse för framtidens frågor.

Som citatet framhåver är det stor skillnad mellan områden och karaktären på frågorna som de olika nämnderna använder. I frågor om kollektivtrafik som många berörs dagligen av kan det vara lättare för medborgarna att bedöma effekter, än med mångåriga satsningar. Även inom kollektivtrafik är det dock svårt att ibland vässa sina målformuleringar så att de blir tydliga och uppföljningsbara, enligt en respondent i KTN. I KTN menar en av respondenterna att arbetet med att redovisa effekter av verksamheten är gediget, åtminstone gentemot kommunerna. Vid en ny strategi eller nytt program finns remissinstanser som får information om uppföljning av tidigare strategier, måluppfyllnad och där det även tas in kommentarer kring hur de kan se bättre måluppfyllnad i framtiden.

Flera av respondenterna menar att det rent konkret går att bedöma effekter i form av budgetdokument och årsredovisningar. Det upplevs dock av respondenterna som enklare att följa pengarna inom kollektivtrafikområdet, eftersom det är pengar som går till utföraren, Västrafik. I RUN går pengarna ofta till projekt som ibland är svåra att följa upp, ibland är för långsiktiga för att kunna ge en överblick över bedömningarna.

5.5.2 Analys och diskussion

Gällande möjligheten till bedömning av effekter verkar det som att det finns en del skillnader mellan nämnderna. Eftersom politikområdena är utformade på fundamentalt olika sätt blir det även en stor skillnad i på vilket sätt som effekterna kan bedömas. I slutändan handlar det även om hur målen är satta från början. Enligt respondenterna verkar målen för KTN och kollektivtrafik i regionen vara satta på ett sätt som är enklare att följa upp genom utvärderingar och nya strategier. Eftersom målen för regional utveckling är betydligt mer långsiktiga och formulerade på ett lösare sätt, exempelvis att främja näringslivsutveckling, blir det svårt att mäta på samma sätt. Detta beror förmodligen på både orsaker som är påverkbara och på mer kontextuella faktorer. Påverkbara faktorer i detta fall är framtagandet av indikatorer för att följa upp. Även om det finns indikatorer för att följa upp exempelvis näringslivsfrämjande insatser går det att ifrågasätta vad denna typen av indikatorer egentligen innebär. Genom att näringslivsfrågor ofta kopplas ihop med företagsvärlden används ofta liknande faktorer för verksamheterna som RUN finansierar. Detta kan säga en del och ge siffror till en utvärdering, men leder inte nödvändigtvis till de önskvärda effektutvärderingarna som krävs för den typ av mjuka värden som även är målet för verksamheten.

Även om indikatorer för att mäta även mjuka målsättningar och värden skulle tas fram är det andra faktorer som kan påverka en utvärdering och bedömningen av effekter. Som upprepats flertalet gånger befinner sig regionen i ett aktivt flernivåsystem där regionen visserligen har ansvaret för utvecklingspolitiken, men den utförs även på både nationell och kommunal nivå. Genom detta finns det risk för flera parallella satsningar vilket gör det svårt att isolera effekter av ett visst utvecklingsprojekt. Det finns även stor möjlighet att den externa kontexten förändras vilket även det gör att det blir svårt att härleda någon form av kausalitet i utvärderingen och bedömning av effekter. I kombination med att Västra Götalandsregionen ofta arbetar som medfinansierare av projekt och verksamheter när det gäller regional utveckling blir det ännu svårare att bedöma en effekt av en satsning, eftersom det oftast inte går att utläsa just vad regionens pengar har lett till för effekter.

Förutsättningar för att kunna bedöma effekter verkar då vara något bättre inom kollektivtrafikområdet, på grund av tydliga målsättningar, ett smalare område med färre aktörer samt rutiner för utvärdering. I slutändan går det dock att gå tillbaka till resonemanget angående argumentet om medborgarna är nöjda med samhällsutvecklingen och den service som erbjuds. Det går att hävda att en detta är en slags allmän bedömning av effekter, dock inte kopplad till ett specifikt projekt eller en specifik satsning.

5.6 Går det att urskilja valalternativ?

Det femte och sista delkapitlet handlar om den del av ansvarsutkrävande som ofta ses som den starkaste mekanismen, själva utövandet av ansvarsutkrävande vid allmänna val. Som härletts i det teoretiska ramverket ovan kräver detta att det finns tydliga valalternativ för väljare (Oscarsson, 2003; Manin et al. 1999). I detta kapitel kommer därför möjligheterna att utläsa alternativ att redogöras för, inte bara inför val utan även i viss mån generellt om det finns tydliga skillnader mellan olika politiska alternativ.

5.6.1 Resultat

Generellt bland respondenterna i båda nämnderna upplever de att de flesta beslut fattas med konsensus, och att detta är något eftersträvänsvärt. Breda överenskommelser och konsensus motiveras genom att det ofta är långsiktiga beslut som inte går att ändra vart fjärde år, samt att det krävs för att komma framåt. I både RUN och KTN menar respondenter att man ofta ser det som att det är regionen man representerar, speciellt i externa sammanhang. Vid förhandlingar med nationell nivå är det viktigt att hålla en enad front som region, och visa att

man är överens långsiktigt för att till exempel få satsningar till regionen. Då är det sekundärt vilken partifärg man har eller hur ståndpunkterna såg ut innan förhandlingar.

När det gäller just förhandlingar och diskussioner menar en respondent i RUN att det är lättare att ta diskussioner i presidiesammanhang, där det är färre deltagare men även tidigare i processen. När ett förslag är färdigframskrivet är det svårt att påverka på riktigt. Även en annan respondent i RUN betonar vikten av att diskutera god tid i förväg. Det gäller att ha kunskap om att ifall en riktigt kritisk diskussion ska tas måste det göras i mycket god tid, innan kontakter med andra aktörer har tagits och därmed låst positionerna. Ytterligare en respondent betonar vikten av att komma in tidigt i processen för att kunna påverka, något som kan vara svårt att veta utan ett par års erfarenhet i politiken.

Samtliga respondenter i RUN menar dock att det finns ett gott diskussionsklimat i nämnden och speciellt gällande vissa frågor kan det bli debatt. Antingen om det är något som är speciellt partipolitiskt, eller om det ligger respondenten själv nära kunskapsområde eller hjärtefråga. Ett exempel som lyftes från en respondent var en tidigare debatt om naturbruksskolor som är i regionens regi skulle läggas ned. Resultatet efter nedlagda skolor blev att privata utförare tog plats, något som ju kan klassas som en typisk vänster-höger fråga som kan väcka debatt.

En av respondenterna i RUN menar även att det har blivit ännu viktigare med bred förankring av frågor när de styrande nu är i minoritet, och inte kan ta för givet att få igenom sina förslag. Denna respondent trycker även på det faktum att det alltid är en förhandling att få ihop en styrande koalition, där man i slutändan accepterar att det egna partiprogrammet faller till förmån för den gemensamma plattform som beslutas, något som förtydligas genom citatet nedan.

Det är ju såhär att det grönbå styret har ju skrivit ihop sig om en gemensam plattform för 4 år och i och med det, det är ju ett förhandlingsresultat mellan fem partier. Och i och med det faller ju kan man säga varje enskilt partis program.

Flera respondenter i RUN menar att det ibland kommer in så kallade symbolyrkanden till nämnden gällande vissa frågor. I och med att det är minoritetsstyre kan det, enligt flera respondenter, ändra sig framöver i och med att det blir viktigare att visa en alternativ ståndpunkt och lägga motioner. En av respondenterna menar att det är viktigt att lägga in

yrkanden och göra initiativärenden för att lyfta frågor som känns viktiga. Denna respondent reflekterar även över att det nästan känns som mindre partiskiljande frågor inom regional utveckling än inom sjukvård, eftersom nästan alla ändå har en relativt gemensam riktning för utveckling framåt.

Även mellan valen verkar det svårt för medborgarna att påverka beslutsprocessen, delvis på grund av de långa behandlingstiderna. En respondent uttrycker det som att på ett sätt är det väldigt tydliga tidpunkter för när beslut ska tas, men när det väl är dags för beslut är det egentligen för sent att påverka. Som diskuterat i olika tidigare avsnitt är inte kopplingen till medborgarna särskilt enkel, och varken institutionaliserad eller rutinmässig. Det är främst genom utförarna som kontakten sker och det verkar inte finnas mycket initiativ till att genomföra en direkt medborgarkontakt. En av respondenterna uttrycker det som att det nog inte kan vara RUN:s uppgift att anordna till exempel medborgardialoger, utan det känns orealistiskt. En annan menar att utkrävandet av ansvar främst sker i samband med val, och även om det hade anordnats exempelvis dialoger hade förmodligen främst organisationer kommit och få vanliga väljare.

Även i KTN betonar flera respondenter att det finns ambitioner om att ta åtminstone stora beslut och strategier i enighet för att undvika ryckighet i den mer långsiktiga utvecklingen. En respondent menar att på samma sätt som i RUN måste det finnas en gemensam hållning inom ledningen och det finns ett uppdrag att hålla samlad front utåt. Respondenten känner sig därför inte helt fri att lägga vilka förslag som helst, såsom ett fritt oppositionsparti hade kunnat. En annan av respondenterna menar även att det kan bli mindre av den partipolitiska diskussionen i nämnden eftersom de styrande redan har förhandlat ihop en lösning, som i sig redan är kompromissad. Det blir kompromisser i flera steg och därför inte lika svåra sådana i nämnden. Även i KTN menar respondenterna att det märks att det nu är minoritetsstyre och därför fler öppningar för konfliktytor.

Flera respondenter menar dock att det ändå finns en del polariseringar i nämnden, speciellt runt de politiskt tydliga frågorna där det finns en vänster-höger dimension såsom priser och finansieringsfrågor. En av respondenterna menar att det är viktigt att lägga motioner och ta initiativ, samt att det alltid funnits utrymme för diskussioner och engagemang i nämnden. En av respondenterna menar att det är viktigt att *jobba mot protokollet* ibland, det vill säga göra symbolyrkanden eller protokollsanteckningar för att markera en annan ståndpunkt. Detta

menar respondenten är viktigt eftersom det är avläsningsbart för väljarna men även för att få upp frågor på agendan. Dock menar respondenten att det finns en relativt inövad politisk tradition att reagera på dagordningen först när den kommer och försöka förhålla sig till den, och det gäller att förbereda sig väl för att kunna vara aktiv. Respondenten menar även att det kan vara individuellt hur mycket man använder den typen av verktyg och vilken vikt som läggs vid det.

Inom KTN finns även ambitioner att väljarna ska kunna påverka beslut och politiska prioriteringen även mellan val. När det funnits frågetecken kring vad människor faktiskt prioriterar när det gäller kollektivtrafik har medborgardialog anordnats, för att samla in åsikter och klargöra vad människor vill ha. Detta är något som en av respondenterna menar faktiskt ledde till en förändring i framtagandet av strategi och beslut. Medborgardialoger talar alla respondenter i KTN gott om och har anordnats både genom torgmöten och med digitala verktyg.

5.6.2 Analys och diskussion

Enligt resonemangen redogjorda för ovan är det inte enkelt att urskilja de olika politiska alternativen, och det verkar i många fall inte vara något som eftersträvas i särskilt hög mån heller. I de fall där det anses viktigt att lägga symbolyrkanden eller komma med alternativa motioner är det dels för att markera sin ståndpunkt men även för att det ska gå att visa för väljarna att det finns en alternativ åsikt. Detta är dock något, som framgår av genomgången av protokollen inte sker särskilt ofta, dock oftare i KTN än i RUN. Bland respondenterna i båda nämnderna verkar det finnas en tro om att dynamiken och klimatet eventuellt kan förändras framöver genom att ledningen nu styr i minoritet och därför går att utmana på ett annat sätt. Det kan alltså tolkas som att minoritetsstyre, som annars ofta ses som instabila och mindre bra på grund av kompromisser, gör att partierna tar tillfället i akt och visar sina väljare vilka olika åsikter som finns. Ett minoritetsstyre kanske i detta fall skapar bättre förutsättningar för att förstå vilka valalternativ som finns. Detta är också något som indikeras av protokollsanalysen där det finns en tydlig ökning i båda nämnderna gällande yrkanden och omröstningar mellan 2018 och 2019 när styret ändrades.

I slutändan verkar det dock som att konsensus är det vanliga, och enligt den politiska traditionen det önskvärda. Eftersom det är långsiktiga beslut och medel som det handlar om eftersträvas konsensus för att undvika ryckiga beslut. Detta gör det svårt för medborgarna att

utläsa valalternativ, om nästintill alla partier är med på beslutet, men det kan självklart även ge goda effekter. Att göra ett gediget förarbete och att förhandla på förhand skapar effektivitet senare när långa projekt kan drivas men kan även ge andra fördelar då regionen ses som en samlad stark part gentemot andra aktörer och nivåer. Detta leder dock till att det inte finns någon möjlighet för väljarna att välja bort ett alternativ som ogillas, om detta har tagits i bred överenskommelse. Om alla (eller nästan alla) partier är med på en långsiktig satsning finns det alltså inget en väljare kan göra i nästkommande val för att denna satsning inte ska genomföras, detta oavsett om det gäller regional utveckling eller kollektivtrafik.

Gällande medborgarnas möjlighet till inflytande i processen mellan valen finns en skillnad mellan hur nämnderna arbetar. Medan RUN inte riktigt verkar se det som sin uppgift att erbjuda denna typen av medborgarkontakter, så är det något som KTN jobbar med, åtminstone ibland. Detta kan förstås förklaras med att människor generellt engagerar sig mer i kollektivtrafikfrågan och därför känner att förutsättningen att delta är enklare, till skillnad från i RUN där människor inte har samma kunskap. Överlag finns det dock inget formaliserat inflytande mellan val, utan det beror på vad nämnden själv beslutar.

5.7 Sammanfattning

I denna sammanfattande jämförelse kommer resultaten att sammanfattas i analysverktyget för att tydliggöra likheterna och skillnaderna i jämförelsen av undersökningsobjekten. Detta delkapitel kommer även att redogöra för frågan kring hur ser förutsättningar ser ut inom de två politikområdena, givet deras organisation. Förutsättningarna är efter härledning från litteraturen tillgång till information om vem som är ansvarig, inför vilka man är ansvarig, för vad som ansvaret sker, samt mekanismer för ansvarsutkrävande genom möjlighet att bedöma effekter och utläsa valalternativ (Bovens, 2007; Ahlbäck Öberg, 2010; Rhodes, 2007; Vedung, 2006a; Manin et al., 1999; Oscarsson, 2003).

Tabell 6: Analysverktyg efter resultat

Förutsättning/ Objekt	Regionutvecklingsnämnden	Kollektivtrafiknämnden
Vem är ansvarig?	- Positiv, långsiktig samverkan med näringslivet	- Samverkan med näringsliv främst genom utförarna, kan förbättras.

	<ul style="list-style-type: none"> - Ofta uppdrag som överlappar eller samexisterar med andra nämnders. - Samverkan med kommunerna. - Kommunerna ofta ansiktet utåt, ibland konkurrenssituation. - Gränsdragningsproblematik om uppdraget med nationell nivå. - Viktigt med dialog med utförarna. - Utförarna ansiktet utåt mot medborgarna. - Genom utförarna som regionen blir känd. - När något är dåligt vet folk att regionen är ansvarig. - RUN har kontakt med utförarna som har kontakt med medborgarna. - Svårt för medborgarna att veta vem som gör vad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gränsproblematik mot RUN gällande infrastruktur. - Samverkan med kommunerna. - Upplever ökad kännedom om relationen region/kommun inom området. - Gränsdragningsproblematik om uppdraget med nationell nivå. - Viktigt med dialog med utförarna. - Tydlig organisatorisk uppdelning mot Västtrafik, enda utföraren och helägt av regionen. - Inte så lätt för medborgarna att veta. - Personligt ansvar att rikta rätt och svara medborgaren. - Klarnat mer och mer - Färre aktörer inblandade i kollektivtrafik
Ansvarig inför vem?	<ul style="list-style-type: none"> - Vikten av förankring hos kommunerna. - Kommunerna har kontakt med lokalt näringsliv. - Viktigt med kontakt med långvariga samarbetspartners. - Storföretagen relativt välförsedda. - Främst genom kommuner som medborgarkontakten finns. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vikten av förankring hos kommunerna. - Stark samverkan med kommunerna. - Även kontakt med stora företag och kluster. - Främst genom kommuner som medborgarkontakten finns.
Ansvarig för vad?	<ul style="list-style-type: none"> - Infrastruktur och näringsliv. - Klimatfrågor, företagsfrämjande, naturbruk, utbildningsfrågor och EU-medel. I viss mån kulturfrågor, arbetsmarknadsfrågor, social hållbarhet. - Långsiktiga och strategiska beslut. - Samarbeten. - Projektansökningar, verksamhetsstöd. - Kuggghjulet som möjliggör processer. - Oerhört omfattande och tar egentligen aldrig slut. - Har utvidgats och blivit större med tiden. - Förändring: mer pengar, mer struktur. - Förhoppning om även arbetsmarknad och geografisk planering. - Mer muskler och medel. 	<ul style="list-style-type: none"> - Oklarhet främst gällande infrastruktur. - En utvecklingsfråga i någon form men inte lika mycket projekt. - Finns tydligt styrdokument med direktiv om vad som ingår. - Konkret ansvarsområde. - Svårt att hitta på massa områden i kollektivtrafik. - Lättare att sätta sig in i frågor. - Har utvidgats med tiden. - ökat fokus på hållbarhet och hållbart resande - Hållbar samhällsplanering. - Rör sig mer och mer mot infrastruktur. - Har växt och eftersträvar ytterligare ansvar från staten.
Går det att bedöma effekter?	<ul style="list-style-type: none"> - Svårt med utvärdering eftersom det är en ny struktur för Sverige. - Upplevs som svårt område. - Bedömning av effekter i form av bedömning av levererad service. - Svårt att göra effektutvärdering. - Tidigare strategi att hålla sig i bakgrunden kanske behöver ändras. - De långa ledtiderna i projekt och samarbeten försvårar, effekterna syns sent. - Vid missnöje bedöms effekterna. - Pengar går till projekt, är svåra att följa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Svårt att vassa målformuleringar så att de blir uppföljningsbara. - Lättare att bedöma något man berörs av dagligen. - Svårt vid mångåriga satsningar. - Gediget arbete med att redovisa effekter, åtminstone till kommunerna. - Uppföljning och måluppfyllnad vid ny strategi. - Lätt att följa pengarna eftersom de går till en utförare.
Går det att urskilja	<ul style="list-style-type: none"> - Konsensus som tradition. - Breda överenskommelser över 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsensus som tradition. - Breda överenskommelser över

valalternativ?	långsiktiga beslut. - Enad front som region. - Lättare att diskutera i presidiet. - Kritisk diskussion svårt att ta vid beslut. - Gott diskussionsklimat. - Diskussion om det är partipolitiskt känsligt eller personlig hjärtefråga. - Förhandling att få ihop ledande koalition. - Egna partiprogram faller. - Symbolyrkanden, motioner och ståndpunkter vanligare vid minoritetsstyre. - Färre partiskiljande frågor än vid t ex. sjukvård. - Svårt att påverka mellan val pga. långa beslutstider. - Inga direkta kontakter för inspel från medborgare. - Ser inte nytta med t ex. medborgardialog.	långsiktiga beslut. - Enad front som region. - Gemensam ledning som måste hålla ihop, ej fri att lägga helt egna förslag. - Mindre diskussion i nämnden pga. koalitioner som redan har förhandlat. - Kompromisser i flera steg. - Öppning för konfliktytor vid minoritetsstyre. - Polarisering vid tydligt politiska frågor. - Vikten av att jobba mot protokollet. - Inövad tradition att inte reagera på dagordningen förrän den kommer. - Individuellt hur mycket kraft som läggs på yrkanden och motioner. - Anordnat medborgardialog mellan val vars resultat har påverkat.
----------------	---	--

Kommentar: Tabellen visar en sammanfattning över resultatet från intervjuerna uppdelat på de olika frågorna som ställs till resultatet.

Enligt tabellen ovan framgår en hel del likheter mellan politikområdena men även skillnader. Inom vem som är ansvarig och ansvarig inför vilka finns det många likheter. Exempelvis tar respondenter från båda nämnderna upp att det är svårt för medborgare att förstå att vem som är ansvarig. Detta faller in i ramen för förväntningar enligt teorier om governance och om nätverksstyrning (Peters & Pierre, 1998; Rhodes, 2007; Hooghe & Marks, 2001; Peterson, 2003). Genom samverkan både horisontellt och vertikalt samt ansvar på olika nivåer så blir det svårt att utläsa information om vem som är ansvarig. En praktisk förklaring som bidrar till svårigheterna är samverkan med kommunerna, vilken i och för sig framställs som positiv hos respondenterna. En skillnad mellan nämnderna är att i KTN upplevs en ökad förståelse och kännedom hos medborgarna om att regionen är den aktör som är ansvarig, medan i RUN är det ofta kommunerna som är ansiktet utåt och således dit medborgarna vänder sig. En tydlig skillnad gällande vem som är ansvarig är också att mängden utförare, där KTN har en tydlig uppdelning med Västrafik som enda utförare och även verkar kommunicera sinsemellan vid exempelvis klagomål. RUN däremot har många utförare vilket kan skapa komplexitet i att utläsa vem som är ansvarig och det verkar även finnas en tanke om att det är utförarna som vara ansiktet utåt och ska ha kontakten med medborgarna.

Även gällande ansvaret inför vilka är nämnderna relativt lika. I enlighet med Bovens (2007; 2012) är medborgarna eller väljarna de som oftast brukar kallas för forum och alltså i fokus för ansvarsrelationen och de som kan utkräva ansvar av aktören. I båda nämnderna verkar det

dock finnas även en ansvarsrelation med kommunerna och i viss mån med företag. I båda nämnderna uttrycks relationen och det långvariga samarbetet med företagen som viktiga för utveckling. I RUN uttrycker respondenter att storföretagen är väl integrerade i arbetsprocesserna och besluten, medan i KTN uttrycks snarare en önskan om utökade samarbetsformer, vilket går i linje med politikområdenas plats i nätverksstyrningen (Fotel & Sandkjaer Hanssen, 2009).

De stora skillnaderna mellan nämnderna märks när det kommer till frågan om vad ansvaret gäller. Sammanfattningsvis kan sägas att regional utveckling upplevs som att *det aldrig tar slut* där egentligen allt skulle kunna ingå, medan inom kollektivtrafik är det *svårt att hitta på frågor* vilket markerar en stor skillnad. KTN verkar ha ett tydligare uppdrag än RUN, dels från staten men även mindre utrymme för tolkning i lagtext. En skillnad är även att RUN behandlar projekt och program i större utsträckning samt långsiktiga samarbeten och EU-medel. En skillnad är även att det verkar upplevas svårare som politiker i RUN att ha tid och kunskap att själva sätta sig in i allt vad ansvaret innebär. En tydlig likhet i båda politikområdena är att vad som ingår hela tiden utvecklas och ökar, även om uppdraget i ren lagstadgad form förblir densamma. RUN till att innebära mer pengar, mer struktur och fler frågor. KTN genom att fokusera mer övergripande på hållbart resande och hållbar utveckling. En komplikation som lyfts gällande vad som ingår är även bristen på överlämning av helhetsansvar, där det blir svårt både för politiker och medborgare att veta vad som ingår.

Gällande bedömning av effekter markeras det i båda nämnderna att det är svårt att utvärdera även om det är önskvärt. Detta menar respondenterna beror dels på målsättningarna men även på att det handlar om långsiktiga projekt som är svåra att bedöma, vilket går i linje med villkoren för utvärderingen i en nätverkskontext (Vedung, 2006). Just långsiktighetens inverkan på möjligheterna att bedöma effekter tar båda nämnder upp. En skillnad mellan nämnderna är att pengarna upplevs som tydligare att följa i KTN än i RUN eftersom det förstnämndas pengar går till utföraren Västtrafik medan RUN:s pengar går till projekt och många olika utförare. I RUN menar respondenterna att det ofta sker bedömningar av samhällsservice istället för konkreta effekter och att medborgarna får upp ögonen för regionen när något går fel eller är till missnöje. I KTN menar respondenterna att det sker ett ambitiöst arbete med att utvärdera måluppfyllnad, speciellt vid revidering av nya strategier och program.

Slutligen gällande frågan om valalternativ där det är en viktig förutsättning att det går att bedöma resultaten vilket i någon mån diskuteras i bedömningen av effekter (Oscarsson, 2003; Manin et al., 1999). Det är även viktigt att det finns tydliga och konkreta valalternativ. Detta har undersökts dels genom protokollanalysen och genom intervjuerna. Vad som kan konstateras som en viktig skillnad är mängden ärenden mellan nämnderna där det är betydligt fler i RUN. Det är också fler yrkanden och upplevs som att det finns fler möjligheter att diskutera i KTN. I båda nämnderna säger dock respondenterna att det finns ett gott debattklimat, då det inte verkar vara några sådana hinder, utan snarare organisatoriska. I båda nämnderna verkar det ändå bli diskussioner och en del motstridigheter vid starkt politiska frågor, antingen vid budget eller frågor där det finns en tydlig vänster-högerdimension. Både protokollen och resultatet från intervjuerna visar även att den dominerande andelen beslutsfattande sker med konsensus och att detta är eftersträvänsvärt. Det verkar även i båda nämnder vara individuellt eller vissa partier som finner det extra viktigt att markera en annan åsikt, både för väljare och för andra partier. I båda nämnderna framgår det även att kompromisser måste ske för att hålla ihop ett styre och att i och med detta får det egna programmet mindre vikt.

6. SLUTDISKUSSION

I detta slutliga kapitel besvaras frågorna kring vilka faktorer som påverkar hur förutsättningarna ser ut och underlättar respektive försvårar för ansvarsutkrävande samt frågan om en regionalisering av ett governancedominerat politikområde leder till förutsättningar för ansvarsutkrävande. Svaret på frågan om vilka förutsättningar och mekanismer som krävs för att ansvarsutkrävande ska kunna ske sammanfattas i teorikapitlet och i analysverktyget. Kortfattat innebär analysverktyget och svaret på frågan förutsättningarna information om vem som är ansvarig, inför vilka som ansvaret sker, vad ansvaret innebär, samt mekanismerna möjlighet att bedöma effekter och möjlighet att utläsa valalternativ. Hur förutsättningarna ser ut inom respektive politikområdes organisation har redogjorts för i kapitel fem och en sammanfattning görs i kapitel 5.6. Vidare diskuteras i detta kapitel först vilka faktorer som påverkar förutsättningarna för ansvarsutkrävande för att leda in på en diskussion om en regionalisering av ett governancedominerat politikområde leder till förutsättningar för ansvarsutkrävande. Slutligen diskuteras studiens bidrag och förslag till vidare forskning på området.

6.1 Faktorer som påverkar förutsättningarna för ansvarsutkrävande

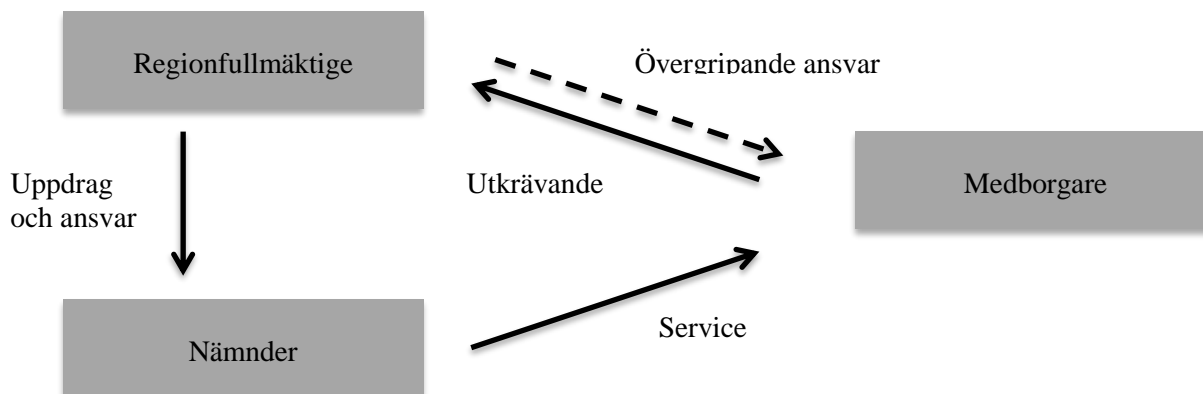
I detta kapitel besvaras frågan om vilka faktorer som påverkar förutsättningarna för ansvarsutkrävande och diskuterar vad som underlättar respektive försvårar ansvarsutkrävande. Enligt de teoretiska utgångspunkterna och bakgrunden om nämndernas organisation så är det förväntade resultatet att vissa av de förutsättningar presenterade ovan borde vara enklare att uppnå i ett politikområde som kollektivtrafik, som innebär ett snävare ansvarsområde och färre dimensioner av governanceperspektivet. Studiens resultat indikerar att så är fallet men inte i full utsträckning.

Genom att utgå från de teoretiska utgångspunkterna gällande governanceperspektivets påverkan på speciellt den första delen av förutsättningarna för ansvarsutkrävande information om vem, för vilka och för vad, och sedan jämföra med de olika politikområdenas förutsättningar blev det förväntade resultatet att det skulle finnas högre grad av förutsättningar inom kollektivtrafikområdet (Ahlbäck Öberg, 2010; Rhodes, 1996; Fotel & Sandkjaer Hanssen, 2009). Gällande förutsättningen om vem som är ansvarig och inför vilka skulle jag dock hävda att faktorerna som påverkar förutsättningarna är desamma, om än i

olika grad. Styrmodellens utformning med beställare och utförare försvårar för ansvarsutkrävande, samt den nära samverkan med både kommuner och företag som gör att det kan bli svårt att urskilja gränser. Detta förekommer inom båda politikområdena men i högre grad inom regional utveckling på grund av fler utförare och fler samarbeten.

Även gällande vilka som är forum och därför kan utkräva ansvar finns det faktorer som påverkar förutsättningarna för ansvarsutkrävande, såsom den nära relationen med kommunerna och även till företagen. Detta gör att båda nämnderna, förutom till medborgarna, även verkar känna en ansvarsrelation till andra forum. En av respondenterna utger sig för att vara befolkningsföreträdare, men strukturen är snarare att det finns fler aktörer som respondenterna känner sig ansvariga inför. Speciellt i RUN uttrycks vikten av att bibehålla långsiktiga samarbeten med storföretag, som i förlängningen ska leda till god utveckling för medborgarna. Genom att utveckling sker i samverkan med andra sker betydligt fler positiva utvecklingar för medborgarna än vad som annars hade kunnat ske om regionen endast hade agerat på egen hand. Vad som är viktigt att ta i beaktning i detta resonemang är dock att exempelvis företag inte har någon demokratisk plikt, eller har ett eget ansvar gentemot medborgarna. När regionen, som ska vara medborgarnas företrädare, delegerar ansvaret till ett företag kan det eventuellt leda till positiva utvecklingseffekter, men det finns också hög risk att ansvarskedjan bryts. Här uppstår en slags värdekonflikt där det går att diskutera om man måste välja mellan demokratiska förutsättningar för ansvarsutkrävande och långsiktig utveckling. För att påminna om ansvarsstrukturen presenteras den formella ansvarskedjan igen, men denna gång med efterföljande diskussion om hur kedjan snarare har blivit en struktur och fler aktörer har kommit in.

Figur 2: Ansvarsstruktur



Kommentar: Den formella ansvarsstrukturen.

Vad som framkommit ur resultatdelen är att ansvaret för service till medborgarna i båda nämnderna överlämnas till en utförare, som är ett företag eller en kommun. Utföraren blir ansiktet utåt för och förutsättningen att veta vem som är ansvarig i grunden, det vill säga regionen, försvåras. I och med att båda nämnder även uttrycker en ansvarsrelation med kommuner och i viss mån med företag läggs en nivå till i figuren även gällande detta. Att fler aktörer är iblandade i kedjan överensstämmer med de teoretiska utgångspunkterna om governance och multi-level governance (Hooghe & Marks, 2001; Bache & Flinders, 2004) men vad som är något förvånande är att samma faktor verkar påverka politikområdet kollektivtrafik, om än i något lägre grad. Fler aktörer eller nivåer i ansvarsstrukturen innebär också högre risk för att något av stegen bryts. Positivt är dock att medborgarnas service inte blir avhängig en enda aktör, vilket kan skapa större stabilitet.

Denna ytterligare nivå i systemet kan även påverka hur synlig regionen är och därmed påverka förutsättningarna att veta vad som ingår i uppdragen. Detta leder in på en annan faktor som påverkar förutsättningarna, överlämning av helhetsansvaret. Detta är en aspekt genomsyrar de flesta av förutsättningarna för ansvarsutkrävande. Om inte uppdraget har lämnats över i sin helhet blir det svårt för såväl politiker och regionen själva som för medborgarna att veta både vem som är ansvarig och för vad. Även aspekten med vilka som är målgrupp och därmed ska ha förutsättningarna kan påverkas av att uppdraget inte är överlämnat, speciellt när det finns utrymme för mycket tolkningar och variationer kring hur uppdraget ska hanteras. Även detta är en faktor som påverkar politikområdet regional utveckling i högre grad, eftersom området både enligt lag är större och även upplevs så enligt respondenterna.

En annan faktor som påverkar förutsättningarna till ansvarsutkrävande är det som i teorin läggs mycket tyngdpunkt på, ansvarsutkrävande via val vilket kräver tydliga valalternativ (Oscarsson, 2003; Manin et al. 1999). I båda nämnderna menar respondenterna att stora långsiktiga beslut måste vara förankrade för att förhindra att de ändras eller rivs upp var fjärde år, något som självklart är sant ur ett utvecklingsperspektiv. Här kan det dock sägas finnas en värdekonflikt, i de stora dragen mellan demokrati och utveckling. Om väljarna är missnöjda med en reform finns det ingen chans att rösta bort den eftersom det är förankrat hos alla politiska partier. För att detta ska uppfylla de demokratiska villkoren krävs i så fall enormt

hög åsiktöverensstämmelse mellan väljare och valda, ett perspektiv som inte ryms inom denna studie. Gällande skillnaden mellan valalternativ blir även detta komplicerat i en konsensusmiljö. Framåtblickande går det självklart att läsa partiprogram och liknande, men som en respondent sa, vid en samverkan om styre faller det egna programmet. Att det sker förhandlingar efter ett val är förmodligen något väljarna är beredda på, problemet kan bli om det sker oväntade förhandlingar eller om ett parti får ge vika oproportionerligt mycket vid förhandling. Vid bakåtblickande är det svårt för väljarna att urskilja vilket parti som tyckt vad eftersom det vid protokollen ser ut som att alla tycker lika. Detta kan förebyggas genom att som en respondent uttryckte det, jobba mot protokollet, för att det ska vara avläsningsbart för väljarna att partierna har motsatt sig. En tydlig förändring kan man säga har setts i båda nämnderna efter valet 2018. Nu styr inte längre en majoritet vilket har gjort oppositionen mer aktiv. Detta kan dels bero på att det finns en reell möjlighet att samla oppositionen och få igenom sina förslag men också på att det känns ännu viktigare att visa väljarna att det finns alternativ. Dessa förhållande skapar de kända nackdelar som ett minoritetsstyre innebär, att det blir längre processer och inte lika förutsägbart, men å andra sidan kanske högre demokratiska värden då förutsättningarna för att urskilja valalternativ blir lättare. En faktor som påverkar kan alltså sägas vara minoritetsstyre, men även politisk tradition och hur villiga eller intresserade politikerna själva är att arbeta på detta sätt.

Slutligen diskussionen om bedömning av effekter. Att det är svårt att bedöma och mäta i effekter i nätverk är en faktor som påverkar denna förutsättning (Vedung, 2006). Även om en del utvärderingar av verksamheten självklart görs kan det finnas brister i vilken typ av indikatorer som mäts, och långsiktig effektutvärdering är svårt. Som framgår i resultatet är det rent utvärderingsmässigt omöjligt att utläsa effekter av enskilda satsningar eftersom kontext förändras och parallella satsningar sker samtidigt. Några av respondenterna menade att bedömning av effekter sker genom att medborgarna bedömer den samhällsservice de erbjuds. Genom detta blir det självklart en direkt bedömning av nöjdhet eller missnöje, vilket i slutändan kanske trots allt är det viktigaste för många medborgare. Dock finns det bristande möjligheter att ta reda på några orsaker vid en sådan typ av bedömning. Många av de mål som eftersträvas är även satta på ett sätt som försvårar utvärdering, genom att handla om lösa begrepp såsom till exempel ”att främja” eller ”utveckla”. Detta är svårt att utvärdera, men som respondenterna menar är det långsiktighet och stabilitet som premieras, och att regional

utveckling är ett ständigt pågående projekt. Frågan är dock om det väger tyngre med långsiktig utveckling om det aldrig går att säga om det har uppnåtts eller inte.

6.2 Leder regionalisering till förutsättningar för ansvarsutkrävande?

Slutligen, leder en regionalisering av ett governancedominerat politikområde till förutsättningar för ansvarsutkrävande?

Studiens resultat indikerar att förutsättningarna för ansvarsutkrävande inte nödvändigtvis förbättras genom en decentralisering av politikområde. Resultatet indikerar även att det finns många faktorer som påverkar förutsättningarna för ansvarsutkrävande. Att regionalisera ett område, eller decentralisera från nationell nivå till en självstyrande nivå, kan ha viss inverkan på förutsättningarna, dock inte hela förklaringskraften. Genom jämförelsen mellan två områden, regional utveckling och kollektivtrafik, visade resultaten att det fanns en hel del likheter men också skillnader. Den faktor som visade störst skillnad var politikområdets organisering. Storleken och omfattningen på området, men även hur många aktörer som är inblandade i ansvarsrelationen. Med grund i detta går det att konstatera att i detta fall verkar det vara graden av governance-perspektiv inom politikområdet som har den största påverkan på förutsättningar för ansvarsutkrävande, oavsett regionalisering eller inte. Oklarhet i överlämning av ansvar och avgränsning av uppdrag verkar vara en gemensam förklaring till varför förutsättningar för information om ansvar brister.

Mängden utförare och aktörer i ansvarsrelationen verkar enligt studiens resultat vara ett hinder för att regionalisering av området skulle leda till förutsättningar för ansvarsutkrävande. Detta är dock enligt den relativt strikta teoretiska definition av ansvar som använts i denna studie. Genom ett vidare perspektiv på vad ansvar innebär är det möjligt att resultatet blivit annorlunda. Exempelvis går det att väga demokratiskt ansvar mot utvecklingsansvar som uppfyller andra kriterier som förmodligen är viktiga för medborgare, såsom att hålla goda relationer med samarbetspartners så att långsiktig utveckling kan ske. Ett liknande resonemang går att föra när det gäller valalternativ och bedömning av effekter. I båda politikområdena finns det en brist, dock får den demokratiska bristen återigen vägas mot andra värden såsom långsiktighet, utveckling och stabilitet för medborgarna.

Det går även att föra resonemanget om vad alternativet är. Denna studies resultat indikerar inte att regionalisering av ett governancedominerat politikområde skulle leda till

förutsättningar för ansvarsutkrävande och skillnaderna mot ett annat politikområde är mindre än förväntat. Frågan är dock vad förutsättningarna för ansvarsutkrävande hade varit för ett politikområde av denna karaktär och komplexitet som är placerat längre ifrån medborgarna. Vad som går att säga är att nuvarande organisering åtminstone bär med sig fördelarna av lokal förankring och nära koppling till kommunerna. En del av resultatet indikerar även att de största bristerna gällande förutsättningar för ansvarsutkrävande kanske inte beror på regionaliseringen i sig utan snarare på omständigheter gällande politikområdet.

Som i de flesta av denna typ av resonemang är det svårt att säga något om alternativa effekter eller händelser, men det går att diskutera vilka förutsättningar för ansvarsutkrävande som eventuellt går att förbättra eller inte. Vissa omständigheter som försvårar förutsättningarna för ansvarsutkrävande skulle eventuellt regionen själv kunna förändra. Exempelvis antal ärenden per möte, antal utförare eller hur regionen syns och förmedlas utåt ligger inom regionens egna beslutsmakt och skulle ändras om ändock svårt. Andra faktorer i regionaliseringen av politikområdet ligger inte inom regionens egna makt. Som framgått upplevs bland annat en brist i överlämning av helhetsansvaret och även en oklarhet gällande uppdragets innebörd och omfattning, något som måste förändras på nationell nivå. Enligt dessa resonemang går det att fundera kring om en regionalisering av politikområdet hade lett till tydligare förutsättningar för ansvarsutkrävande om andra omständigheter kring själva decentraliseringen hade rått.

6.3 Avslutande reflektion

Uppsatsens syfte var att undersöka hur förutsättningarna för ansvarsutkrävande inom ett governancedominerat politikområde påverkas av en decentralisering till en regional självstyrande nivå. Undersökningen skedde genom en jämförelse mellan det politiska arbetet inom sektorerna utvecklingspolitik och kollektivtrafikpolitik i Västra Götalandsregionen. Studien har genom sitt resultat bidragit med en redogörelse för hur politiskt arbete i nämnder fungerar i praktiken med avseende på förutsättningar för ansvarsutkrävande. Studien har även på ett teoretiskt plan fortsatt diskussionen kring vad regionalisering och organisation av politikområden med governanceinslag får för effekter på en av den representativa demokratis viktigaste beståndsdelar, förutsättningar för ansvarsutkrävande. Även om diskussionen är påbörjad finns det fortfarande mycket obesvarade frågor på området. Governance-perspektiv dominerar fler och fler politiska områden, perspektiv som långsiktig och hållbar utveckling etableras mer och mer på den politiska agendan, och medborgarnas möjligheter till inflytande

och kontroll över de styrande i koppling till dessa frågor väcker uppslag för stora möjligheter i framtida forskning. Ännu ett viktigt uppslag för vidare forskning är det faktum att regionalisering och omstrukturering av regional utvecklingspolitik nu skett i alla Sveriges regioner, vilket kan öppna för nya jämförelser kring sätt att organisera politikområden av denna typ i olika kontexter och sammanhang. Detta leder osökt in på vad som togs upp i inledningen av denna uppsats, drivkrafterna för regionalisering och decentralisering av politikområden. Den starkaste drivkraften, behovet och efterfrågan av demokratisk förankring, bottnar ytterst i frågan om hur vi organiserar förvaltning för att omvandla folkviljan till politik på bästa möjliga sätt, något som denna uppsats haft som mål att diskutera genom att undersöka förutsättningarna för ansvarsutkrävande.

Referenser

- Ahlbäck Öberg, S. (2010). Att kontrollera förvaltningen: framväxten av granskningssamhället. I: Rothstein, B. (red.). (2010). *Politik som organisation*. Fjärde upplagan. SNS Förlag: Stockholm
- Bache, I., & Flinders, M. (2004). *Themes and Issues in Multi-level Governance*. Oxford University Press.
- Bovens, M. (2005). Public Accountability. In: Ferlie, E., Laurence E. L., & Pollitt, C. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4, pp. 447-468.
- Bovens, M. (2012). Two Concepts of Accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism. In: Curtin, D., Mair, P., & Papadopoulos, Y. (ed.). (2012). *Accountability and European Governance*. West European Political Series. Taylor & Francis, Routledge, New York.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, No: 3, Vol: 2, pp. 77-101
- Danielsson, K. (1999). *Vägen till Västra Götaland*. Institutet för regionalforskning, rapport 111
- Direktiv 2015:77. Ny indelning av län och landsting. Finansdepartementet, Regeringskansliet. Hämtas från: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2015/07/dir.-201577/>
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wägnerud, L. (2007). *Metodpraktikan* (3:e upplagan). Vällingby: Norstedts juridik
- Forsell, H. (2013). Landstingen 1863-2013 – Organisering av samhällets grundfunktioner. I: Forsell, H. & Nilsson, L. (2013). *150 år av självstyrelse. Kommuner och landsting i förändring*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting ^[1]_[5EP]
- Fotel, T., & Hanssen Sandkjaer, G. (2009). *Meta-Governance of Regional Governance Networks in Nordic Countries*. *Local Government Studies*, Vol. 35, No. 5, pp. 557-576.
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4-5, pp. 663-671
- Gustafsson, G. (1987). *Decentralisering av politisk makt*. Stockholm: Carlssons
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Johansson, J. (2005). *Regionförsök och demokrati – demokratisk legitimitet och regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland*. Forskning i Halmstad No. 10.

- Keating, M. (1992). Regional autonomy in the changing state order: A framework of analysis. *Regional & Federal Studies*, Vol. 2, No. 3, pp. 45-61.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (ed.) (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Montin, S. (2011). Utveckling av politikområden och styrningsformer. I: Ivarsson, A. (red.). (2011). *Nordisk kommunforskning. En forskningsöversikt med 113 projekt*. Förvaltningshögskolan Göteborg.
- Montin, S. (2016). *Bilaga 2 till rapport: Statens styrning av kommunerna* (2016:24). Statskontoret.
- Oscarsson, H. (red). (2003). *Demokratitrender*. SOM-rapport 32. Göteborg: SOM-institutet.
- Olsson, J. & Åström, J. (2004). Sweden, I: Dosenrode, S. & Halkiev, H. (ed). *The Nordic Regions and the European Union*. Ashgate: Aldershot
- Peters, G., & Pierre, J. (1998). Governance Without Government. Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 2, pp. 223-243.
- Peterson, J. (2003). Policy Networks. *Political Science Series*, No 40. Wien: Institute for Advances Studies.
- Pierre, J. (2010). Decentralisering, Governance och institutionell förändring. I: Rothstein, B. (red.). (2010). *Politik som organisation*. Fjärde upplagan. SNS Förlag: Stockholm
- Prop. 1996/97:36. Den regionala samhällsorganisationen. Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/den-regionala-samhallsorganisationen_GK0336
- Prop. 2009/10:156. Regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/regionalt-utvecklingsansvar-i-vissa-lan_GX03156
- Regeringen. (2018). *Myndighetsgemensam indelning - samverkan på regional nivå*. Hämtad 2018-05-10, från: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2018/03/sou-201810/>
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.

- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*. Vol. 28, No. 8, pp. 1–22.
- Ringqvist, S. (2016). *Kollektivtrafikens styrning och organisering – utveckling och erfarenheter av lokal och regional kollektivtrafik 1970-2015*. Lunds Univsitet: Nationellt Kunskapscenter för kollektivtrafik
- SFS 2017:763. Lag (2010:1065) om kollektivtrafik. Stockholm: Infrastrukturdepartementet.
- SFS 2018:1348. Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Stockholm: Finansdepartementet.
- Skoog, L. (2019). *Political Conflicts – Disset and Antagonism Among Political Parties in Local Government*. (PhD Thesis). University of Gothenburg: School of Public Administration. ISBN: 978-91-984547-7-2
- Solli, R. (2017). *Utvärdering av Västra Götalandsregionens politiska organisation*. Centrum för välfärdsstudier och Högskolan i Borås.
- SOU 1992:63. *Regionala roller – en perspektivstudie*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 2004:128. *En lag om Sveriges indelning i län och landsting*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer
- SOU 2007:13. *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*. Stockholm.^[1]_[SEP]
- SOU 2016:48. *Regional indelning – tre nya län*. Stockholm: Wolter Kluwer.
- Sveriges Kommuner och Landsting. (2011). *Sverige behöver fler starka tillväxtregioner: argument och resultat*. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (a). (25 januari 2019). *Regional utveckling*. Hämtad 2019-02-26 från: <https://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling.324.html>
- Sveriges Kommuner och Landsting (b). (9 april 2019). *Kommuner och regioner*. Hämtad 2019-05-08 från: <https://skl.se/tjanster/kommunerochregioner.431.html>
- Sveriges Kommuner och Landsting (c). (16 maj 2019). *Så styrs regioner*. Hämtad 2019-05-17 från: <https://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsjalvstyresastyrskommunenochlandstinget/sastyrregionerna.1790.html>
- Torring, J., & Sørensen, E. (2014). The European debate on governance networks: Towards a new and viable paradigm? *Policy and Society*, Vol. 33, No. 4, pp. 329-344
- Vedung, E. (2006). (a) Evaluation Research. I: Peters, G., & Pierre, J. (red). (2006). *Handbook of Public Policy*. London: Sage.

Vedung, E. (2006). (b) *Konsten att utvärdera nätverk*. Stakes Rapport 5 2006. Helsingfors: Stakes.

Västra Götalandsregionen. (2018). *Budget 2019*. Grönblå Samverkan Västra Götalandsregionen. Tillgänglig: <https://www.vgregion.se/politik/sa-styrs-vastra-gotalandsregionen/budget/partiernas-budgetforslag/>

Västra Götalandsregionen. (9 oktober 2018:a). *Kollektivtrafiknämnden*. Hämtad 2019-03-13 från: <https://www.vgregion.se/politik/politisk-organisation/namnder-och-styrelser/kollektivtrafiknamnden/>

Västra Götalandsregionen. (9 oktober 2018:b). *Regionutvecklingsnämnden*. Hämtad 2019-03-13 från: <https://www.vgregion.se/politik/politisk-organisation/namnder-och-styrelser/regionutvecklingsnamnden/>

Västra Götalandsregionen. (22 februari 2019:a). *Så styrs Västra Götalandsregionen*. Hämtad 2019-03-12 från: <https://www.vgregion.se/politik/sa-styrs-vastra-gotalandsregionen/>

Västra Götalandsregionen. (25 februari 2019:b). *Regional utveckling*. Hämtad 2019-03-07 från: <https://www.vgregion.se/regional-utveckling/>

Protokoll från nämnder

Protokoll från respektive nämnder, samt yttranden, motioner och protokollsanteckningar går att återfinna enligt länkarna nedan.

Regionutvecklingsnämnden:

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/vgregion/Boards/Details/210520>

Kollektivtrafiknämnden:

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/vgregion/Boards/Details/207986>

Intervjupersoner

Kristina Jonäng (C), ordförande Regionutvecklingsnämnden. 26 april 2019.

Helena Holmberg (L), vice ordförande Regionutvecklingsnämnden (telefon). 23 april 2019.

Bijan Zainali (S), 2:e vice ordförande Regionutvecklingsnämnden. 3 april 2019.

Jan Alexandersson (V), ledamot Regionutvecklingsnämnden (telefon). 26 april 2019.

Ulrika Frick (MP), ordförande Kollektivtrafiknämnden. 3 april 2019.

Björn Thodenius (M), vice ordförande Kollektivtrafiknämnden. 10 april 2019.

Alex Bergström (S), 2:e vice ordförande Kollektivtrafiknämnden. 26 mars 2019.

Egon Frid (V), ledamot Kollektivtrafiknämnden (telefon). 24 april 2019.

Bilaga 1: Intervjuguide

Intervjun inleddes med en kort presentation om min studies syfte och min utbildning, samt fråga om godkännande för inspelning samt namnpublicering. Frågorna varierade som sagt lite beroende på intervjusituation och person. Underfrågorna har ställts efter behov.

Bakgrundsfrågor

Hur länge har du suttit i nämnden?

Vilka tidigare nämnder/styrelser har du suttit i?

- Och hur länge?

- Hur länge i regionen?

Har du eller har haft uppdrag på någon annan politisk nivå?

- Hur längesen?

- Annan erfarenhet från tidigare?

Berätta lite om ditt uppdrag i nämnden!

- som ordförande/vice ordförande/presidie/opposition

Tema 1: Politikområdet

Vad skulle du säga ingår i politikområdet?

- Regional utveckling/kollektivtrafik

- Upplever du det tydligt?

- För politiker

- För medborgare?

- Avgränsade i sin organisering?

Har du märkt någon förändring över tid gällande politikområdet?

- Tillkommit frågor?

- Svårare att diskutera?

- Är det enkelt att förändra?

Tema 2: Arbetet/klimatet i nämnden

Är det en bra uppdelning gentemot regionfullmäktige?

Blir det ofta diskussioner i nämnden?

- Hur kan de se ut?

- Sakfrågor?
- Beroende på vad?

Hur ser beslut vanligtvis ut?

- Konsensus?

Skulle du säga att det finns partipolariseringen i nämnden?

- Är det önskvärt?
- Hur ser de ut?
- Block?
- Höger/vänster?

Arbetar ni efter partiprogram för regional utveckling/kollektivtrafik?

Upplever du att politikområdet är en tydlig valfråga?

- För er?
- För väljare?

Tema 4: Frågor om styrdokumentet

Upplever du tydliga mål och riktlinjer för politikområdet?

- T ex. att ni jobbar efter regional utvecklingsstrategi? (trafikförsörjningsprogram)
- Från regionen eller från andra aktörer?

Tycker du att det känns som att styrdokumentet är förankrad hos andra aktörer?

- Näringsliv?
- Kommuner?

Tema 5: Relation med andra aktörer

Vad finns det för nätverk eller forum med andra nivåer i systemet?

- Finns det etablerade former?

Hur ser relationen ut med utförare?

- Är det tydligt?

Hur ser relationen ut med näringslivsorganisationer?

- Förändringar?

Hur ser relationen till tjänstemannaorganisationen ut?

- Gränsdragningar?

Finns etablerade kontakter med medborgare?

- Medborgardialoger?

- Annan kontakt?

(Tror du att det finns förståelse/kunskap hos medborgarna gällande området/förvaltningen?)

Avslutande generella frågor

Vill du reflektera lite kring den största skillnaden mellan att jobba i KTN/RUN från någon annan nämnd?

Slutligen, har du några egna kommentarer om att regionerna har det regionala utvecklingsansvaret?

Vill du tillägga någonting själv?