



GÖTEBORGS
UNIVERSITET

FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

VEM HAR ANSVARET I ETT NÄTVERK?

En kvalitativ studie om ansvarsutkrävande och governancenätverk inom det regionala politikområdet kollektivtrafik.

Hanna Dalshagen-Eriksen

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT-2020
Handledare:	Jörgen Johansson
Examinator:	Vicki Johansson

Sammanfattning

Program:	Materprogrammet i offentlig förvaltning, 129 hp
Kurs (kurskod):	Materuppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Titel (svensk):	Vem har ansvaret i ett nätverk? En kvalitativ studie om ansvarsutkrävande och governancenätverk inom det regionala politikområdet kollektivtrafik.
Titel (engelsk):	Who is accountable in a network? A study on accountability and governance within regional public transportation.
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	HT-2020
Handledare:	Jörgen Johansson
Examinator:	Vicki Johansson
Nyckelord:	Governancenätverk, demokratiskt ansvarsutkrävande, kollektivtrafik.

Syfte:	Uppsatsens syfte är att öka förståelsen av ansvarsutkrävande i governancenätverk.
Teori:	Det teoretiska ramverket utgörs av teorin om governancenätverk (Sørensen & Torfing, 2006). Inom ramen för governancenätverk används en modell med för ansvarsutkrävande i governancenätverk (Esmark, 2007).
Metod:	Fallstudie av styrsystemet för kollektivtrafiken i Västra Götalandsregionen. Kvalitativ textanalys av offentliga dokument genomfördes med hjälp av ett analyschema utvecklat utifrån modellen för ansvarsutkrävande i governancenätverk (Esmark, 2007). Aspekter från modellens tre kriterier inkludering, offentlighet och lyhördhet undersöktes.
Resultat:	Resultatet visar sammantaget få eller inga förutsättningar för ansvarsutkrävande i styrsystemet för kollektivtrafiken i Västra Götaland. Traditionellt ansvarsutkrävande och moraliska valkretsar var mest framträdande inom kriteriet inkludering. Intern granskning inom nätverket och att det finns en ansvarsfördelning i nätverket var mest framträdande inom kriteriet offentlighet. Kriteriet lyhördhet visade att nätverkets aktörer har tydliga mandat men inga tillhörande sanktioner.

Innehållsförteckning

INTRODUKTION, TEORI OCH METOD	4
Introduktion	4
Ansvarutkrävande och governance	4
Governancenätverk och demokratiska aspekter	6
Kollektivtrafik som ett governancenätverk	7
Syfte och frågeställning.....	9
Disposition	11
Avgränsning	11
Teoretiska utgångspunkter	12
Ansvarutkrävande: en överblick	12
Ansvarutkrävandes problematik: tre aspekter.....	13
Governancenätverks teoretiska innehåll.....	15
Tidigare forskning om ansvarutkrävande i governancenätverk.....	17
Modell för ansvarutkrävande	19
Ansvarutkrävande och inkludering	19
Ansvarutkrävande och offentlighet.....	21
Ansvarutkrävande och lyhörddhet	23
Metod och genomförande	26
Fallstudiedesign och val av fall	26
Insamling och urval av material	27
Analys av material.....	29
RESULTATREDOVISNING OCH ANALYS	31
Organisationsskiss över styrsystemet för kollektivtrafiken i VGR	31
Inkludering	34
Relevant inkludering men uteblivet representativt forum	40
Offentlighet	40
Intern granskning och ansvarsfördelning dominerar	45
Lyhörddhet	46
Mandat finns men inga sanktioner	48
Slutdiskussion	48
Slutsatser	52
Litteraturlista	54
Material	57

INTRODUKTION, TEORI OCH METOD

Introduktion

Idag är det inte ovanligt att höra att alla skyller ifrån sig och att ingen tar ansvar. Denna "alla" eller "ingen" kan vara regeringen eller riksdagen, företag, individer på maktpositioner, stora globala intresseorganisationer eller nätverk. I den mer allmänna debatten kan det vara föräldrar, skolan eller arbetsgivare. Att hållas ansvarig på ett institutionellt plan kan leda till att den formellt ansvariga aktören avgår, blir utfrågad eller granskad. Förutsatt att det är tydligt vem som håller den ansvariga ansvarig. Vid allmänna val är det tydligt att ansvarsutkrävandet sker mellan väljare och folkvalda på olika politiska nivåer. Regeringen är ansvarig inför riksdagen och politiska nämnder är ansvariga inför regionala- och kommunala fullmäktige.

Ansvarsutkrävande och governance

Ansvarsutkrävande är ett nyckelbegrepp i både offentlig förvaltning och demokratiteori. Innebörden är debatterad men generellt handlar ansvarsutkrävande om en skyldighet att svara gällande ett pliktivet utförande. Det är en relation mellan två parter: en person eller organisation som svarar eller hålls ansvarig och en person eller organisation som håller den första parten ansvarig. Analyser av ansvarsutkrävande börjar ofta med frågan: vem hålls ansvarig till vem? (eng. who is accountable to whom?). Faktiska skyldigheter kring ansvarsutkrävande beror på relationen mellan parterna och institutionell kontext, vilket leder till följdfrågan: För vad hålls den ansvariga ansvarig och hur? (eng. for what is the accountor accountable and how?) (Mulgan, 2011:1).

Bovens (2010) menar att begreppsförvirringen kring ansvarsutkrävande kan botas genom att urskilja ansvarsutkrävande som antingen en god förmåga (eng. virtue) eller en mekanism. Ansvarsutkrävande som en god förmåga är något som anses åtråvärt. Studier som tillämpar ansvarsutkrävande som en god förmåga brukar mäta utförandet av en aktör. Den subjektiva karaktären att mäta ansvarsutkrävande medför att begreppet är bestritt och områdesspecifikt. Ansvarsutkrävande som en mekanism fokuserar inte på huruvida studieobjektet har agerat. Fokus är istället på hur och om en aktör kan hållas ansvarig ex post facto av ett forum. Ansvarsutkrävande som en mekanism kan därför betraktas som en institutionell relation eller ordning där en agent kan hållas ansvarig av en annan agent eller institution (Bovens, Schillemans & Goodin, 2014:8).

De senaste decennierna har vittnat om en bredare samhällsutveckling som beskrivs som "from government to governance". Förhållandet mellan stat och samhället är mer komplext och utmanar den traditionella relationen för ansvarutkrävande mellan två parter. Nationell politik har förflyttats uppåt i och med europeisering och globalisering, delegeras ner till regioner och kommuner samt utåt till marknaden och civilsamhället (Pierre & Peters, 2000). Hedlund och Montins (2009:7f) svenska översättning "från centralstyrning till interaktiv samhällstyrning" beskriver interaktiv samhällstyrning som en utveckling med nya former av ömsesidigt samspel mellan olika samhällsaktörer för att öka den offentliga politikens förmåga. Det finns dock kritik mot förändringstesen att den bör nyanseras och att governance kanske leder till mer traditionell styrning (Koch, 2012; Goetz, 2008).

Eftersom governance utifrån sin komplexitet inkluderar fler aktörer än mer traditionell samhällstyrning (government) blir det problematiskt att utkräva ansvar från aktörer som inte är folkvalda (Peters & Pierre, 2006:37ff). Ansvarutkrävande mellan väljare och folkvalda vid allmänna val är jämfört med ansvarutkrävande i governancemiljöer svårt att peka ut. Fler aktörer är involverade (offentliga, privata och ideella) och problematiken beskrivs som "the problem of many hands" eftersom fler aktörer kan vara ansvariga (Klijn & Koppenjan, 2014:248).

I offentlig sektor handlar governance generellt om styrning och kontroll av samhället och ekonomin genom kollektiva handlingar som syftar till att uppnå gemensamma mål (Torfing, Peters, Pierre & Sørensen, 2012:2). Men governance som begrepp används och definieras olika beroende på aktör och kontext. Världsbanken använder begreppet som ett krav vid lån i form av "good governance" och i klimatfrågan förekommer "global governance". Vidare förekommer governance i många olika discipliner. Från utvecklingsstudier och internationella relationer till offentlig förvaltning och sociologi. Även om var disciplin sällan engagerar sig i andra definitioner än sin egen finns en övergripande betraktelse av governance som socialt betingade teorier och problem samt olika typer av styrning (Bevir, 2011:1).

Att governance som begrepp blev mer förekommande i litteraturen har bidragit till uppkomsten av nya teorier, praktiker och dilemman (Bevir, 2011:1). Dominerande aspekter i governance är diverse skiften: från politik till marknaden; från politiker till experter; från politik, ekonomi och sociala hierarkier till decentraliserade marknader, partnerskap och nätverk (Levi-Faur, 2012:7).

En annan aspekt av governance är när styrningen inte lyckas eller misslyckas (eng. governance failure). Det är en problematik som är vanligt förekommande bland policyområden som inte är

specifika och som snarare sträcker sig över flera policyområden som kräver omfattande övervägningar. Ofta kallas dessa för ”wicked problems” (Rittel & Webber, 1973). Governancemisslyckande kan innebära att organisationer och aktörer inom byråkratin misslyckas att samarbeta och koordinera. Konsekvenserna av misslyckandet kan innebära begränsade resultat eller en oförmögenhet att hantera olika problem som samhället och offentlig sektor konfronteras med (Peters, 2015b).

Governancenätverk och demokratiska aspekter

En relativt ny teori som ingår i governancefältet är *governancenätverk*¹. Under 1970-talet började teorin att utvecklas som en del av det generella skiftet från att studera formella hierarkier och rättskipning till att fokusera mer på informella konstellationer av makt och intressen. I USA utvecklades begrepp som ”subsystems” och ”subgovernments” i litteraturen. I Storbritannien utvecklades termen ”policy community” som i offentlig sektor syftar till stabila nätverk av aktörer som delar intressen och attityder för ett policyområde (Enroth, 2011:21). Att ens uppmärksamma något nytt inom governanceforskningen gav sken till vad Sørensen och Torfing (2006:14) kallar en första generation av forskning om governancenätverk. Fokus var att hitta förklaringar till varför governancenätverk uppstår, på vilket sätt de skiljer sig från hierarkisk offentlig styrning och marknadslösningar samt hur de bidrar till effektiv styrning i olika kontexter.

Kortfattat definieras governancenätverk som ett nätverk av aktörer som är beroende av varandra att bidra till produktionen av offentlig sektor. En pluralistisk utformning av governance där policybeslut fattas genom förhandlingar. Aktörerna interagerar horisontellt och kan härstamma från offentlig och/eller privat sektor samt är en styrningsform av governance. Precis som att governance kan produceras av hierarkier och marknaden kan governancenätverk (eller partnerskap) produceras med hjälp av relevanta och berörda aktörer (Torfing, 2012:99–101; Sørensen 2011:1030).

Även om governancenätverk är en relativt ny teori finns tendenser som pekar på att området håller på att utvecklas mot en andra generationens forskning. Governancenätverk är inte längre betraktade som nya utan är något vi måste leva med. En inriktning inom forskningsfältet fokuserar därför på inneboende demokratiska problem och potential i governancenätverk. Intresset för normativa frågor om den demokratiska legitimiteten hos governancenätverk har

¹ Governancenätverk benämns härnäst som antingen governancenätverk eller nätverk i texten.

därav ökat. Exempelvis nätverkens kvalitet på output-sidan, alltså deras kapacitet att lösa problem. Men också input-sidan i policyprocessen som legitimerar demokratisk kontroll och ansvarsutkrävande. Ett annat problem är att analyser av governancenätverkens demokratiska prestation är otydligheten kring de demokratiska standardmåten (Sørensen & Torfing, 2006:14–15). Oavsett om governancenätverk anses hota demokratiska aspekter eller potentiellt förbättra demokratiska aspekter anser Enroth (2011:26) att förändringen ”från government till governance” bidragit till att värnade demokratiska värden utsätts för risk.

Enligt Papadopoulos (2010:522) krävs mer empirisk forskning som visar att governancenätverk är representativa, kan hållas ansvariga och kan förenas med demokratiska institutioner. När aspekterna studerats urskiljs en avvägning mellan effektivt beslutsfattande och demokratisk kvalitet på politiska beslut. Considine och Afzal (2010) problematiserar den demokratiska aspekten legitimitet i offentlig sektor som de senaste decennierna har försvagats till följd av globalisering, ökad samhällslig komplexitet och nya former av governance. Traditionellt uppnås legitimitet i offentlig sektor genom representation, demokratiskt ansvarsutkrävande och formella regleringar vid förfaranden. Men med new public management (NPM) och governancenätverk som en del av det offentliga maskineriet måste kompromisser ske mellan kostnadseffektivitet och offentlig sektors ideal om allmänhetens bästa. Nya strukturer för policy-inputs och implementering, som marknaden och nätverk, kommer troligtvis fortsätta utvecklas. Torfing m. fl (2012:228) menar att governance kan bidra till ökad transparens i privat sektor. I partnerskap mellan offentlig och privat sektor (eng. public-privat partnership eller ppp) finns en tendens att transparens förespråkas och nästan tvingar privata aktörer till att omfamna likande värden.

Det finns som ovan angivet delade meningar om governancenätverkens demokratiska bidrag i policyprocessen och utförandet av offentlig verksamhet. Men den andra generationen av forskning om governancenätverk anser jag att teorin är så pass etablerad att det finns utrymme och kunskap att ta steget mot att demokratiskt utvärdera nätverken.

Kollektivtrafik som ett governancenätverk

Policyområdet kollektivtrafik utgör ett intressant studieobjekt att undersöka governancenätverkens demokratiska aspekter. Kollektivtrafik berör oss alla. Om inte dagliga resor till arbete eller skola nyttjas troligtvis kollektivtrafiken på fritiden. Den svenska regionala linjetrafiken uppmätte 1,7 miljarder påstigningar under 2019 och 26 miljarder kronor subventionerades främst av kommuner eller regionen och till viss del av staten. Hälften av den

totala kostnaden för regionala linjetrafiken finansierades av biljettintäkter och den andra hälften av subventioneringar (Trafikanalys, 2020).

Värdemässigt anses kollektivtrafik bidra till hållbara städer och en attraktiv gles- och landsbygd. En effektiv och attraktiv kollektivtrafiken kan därför vara ett instrument för att uppnå olika mål i samhället som exempelvis miljö- och klimatmål, regional tillväxt och utveckling, minskad trängsel och ökad tillgänglighet (SKR, 2020b)

Kollektivtrafiken skapar även nytta för kommuner och regioner genom att öka skatteintäkterna med nästan 3 miljarder kronor och samtidigt minska kostnader för vägar, parkeringar och hälso- och sjukvården med 1,4 miljarder kronor. Genom att kollektivtrafiken ökar människors tillgänglighet vidgas arbetsmarknaden. Vilket bidrar till ökad sysselsättning och ökande skatteintäkter. Risken att människor mister livet eller skadas i trafiken är betydligt större vid resor med bil jämfört med kollektivtrafiken. Kollektivtrafiken ökar även människors vardagsmotion eftersom statistik visar att kollektivtrafikresenärer cyklar dubbel så mycket och går tre gånger så mycket som bilister. Att kollektivtrafiken ökar människors vardagsmotion minskar därmed vårdkostnaderna i samhället eftersom motion minskar risken för sjukdomar som diabetes, övervikt och högt blodtryck (Svensk Kollektivtrafik, u.å.)

Kollektivtrafiken som styrsystem har förändras över tid. På 1970-talet fanns en stor variation över landet eftersom bussföretag (både privata och offentligägda) hade ensamrätt inom ett trafikområde (Nilsson, 2011:37). Men i slutet av 1970-talet bidrog den så kallade huvudmannareformen till att primär- och landstingskommuner som offentliga aktörer fick ansvaret för trafikförsörjningen. Reformen resulterade i att trafikutbudet ökade med 20 procent och resandet ökade med 30 procent (Nilsson, 2011; Ringqvist, 2018:12). I de flesta fallen var trafikhuvudmannen ett aktiebolag ägt av kommuner och landsting. Aktiebolagen hade därmed huvudmannans ansvar och tog beslut om kollektivtrafikens utformning och biljettpriser (Ringqvist, 2016). Under 1990-talet blev busstrafiken konkurrensutsatt för upphandling. Det resulterade i att små trafikföretag som tidigare hade ensamrätt för ett trafikområde slogs samman och blev färre men större företag (Ringqvist, 2016).

Konkurrensen i upphandlingen av kollektivtrafiken bidrog inledningsvis till effektivisering och lägre produktionskostnader. Men under 2000-talet stagnerade resandet med kollektivtrafiken. Vägverket och Banverket (sammanslaget 2010 till Trafikverket) pekade på svagt resenärsperspektiv och otillräckligt helhetsperspektiv som två systemfel. Genom att betrakta kollektivtrafiken som värdeskapande som generera samhällsnytta, effektivitet och kundnytta

kunde systemfelen åtgärdas. Kollektivtrafiken skulle utgå från resenärens behov och sträva efter att vara samhällsbyggande (Banverket & Vägverket, 2008:8).

År 2008 tog det nationella kunskapscentrumet för kollektivtrafik K2 och branschorganisationen Svensk Kollektivtrafik initiativ till en gemensam plan för kollektivtrafikens framtid. Med visionen om att kollektivtrafiken är en självklar del av resandet i ett hållbart samhälle. Ansvar för åtgärderna ansågs ligga på branschen i samverkan med andra berörda aktörer. Statens ansvar ansågs vara att skapa förutsättningar för utveckling i form av infrastruktur, skatter och lagar (K2 & Svensk kollektivtrafik, 2013; Nilsson, 2011:42). Att branschen förväntades ta ansvar för kollektivtrafikens utveckling genom samverkan är ett typiskt drag av governancenätverk. Att för området relevanta aktörer genom förhandling strävar efter ett gemensamt syfte.

Kollektivtrafiken är idag organiserad regionalt. Kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) fastslår att alla regioner ska ha en regional kollektivtrafikmyndighet (RKM) som ansvarar för att regelbundet fastställa ett program som utgör målen för den regionala kollektivtrafiken. Förutom att peka ut RKM som aktör framgår att innan upprättande av programmet ska myndigheten ha samråd med angränsande regioner, berörda myndigheter, organisationer, kollektivföretag, företrädare för näringslivet och resenärer. Med det sagt kan vi försiktigt men bestämt konstatera att kollektivtrafiken involverar många olika aktörer som inte är folkvalda och som därav problematiserar ansvarsutkrävande i styrsystemet för kollektivtrafik.

Forskning om kollektivtrafik fokuserar på tillvägagångssätt att effektivisera systemen för kollektivtrafik (Hrelja, Khan & Pettersson, 2019), hur governancekultur påverkar samarbetet hos aktörer inom kollektivtrafiken (Paulsson, Hylander & Hrelja, 2017), partnerskap mellan utförare och transportmyndigheter i kollektivtrafiken (Hrelja, Rye & Mullen, 2018) och relationen mellan kommuner och regioner för att bedriva en välfungerande kollektivtrafik (Hrelja, Monios, Rye, Isaksson & Scholten, 2017). Med andra ord handlar forskning om kollektivtrafikens styrsystem övervägande om komponenter inom governance som exempelvis partnerskap och samarbete. Uteblivandet av problematiseringen kring ansvar och främst ansvarsutkrävande i anslutning till governancestyruing identifierar jag som öppet för vidare forskning och utgör den så kallade forskningsluckan för denna studie.

Syfte och frågeställning

Genom att studera kollektivtrafikens styrningssystem som ett fall av governancenätverk är syftet med uppsatsen att öka förståelsen av ansvarsutkrävande i governancenätverk. Inom

ramen för governancenätverk undersöks ansvarsutkrävande som en mekanism för att bidra till forskning som fokuserar på nätverkens demokratiska potential och problem. Studien ämnar inte mäta ansvarsutkrävande som en god förmåga. Istället är fokus att undersöka förutsättningarna (institutionella relationer) för att utkräva ansvar inom kollektivtrafiken. Vilket är mer i linje med ansvarsutkrävande som en mekanism och att identifiera huruvida en aktör kan hållas ansvarig inom kollektivtrafikens styrningssystem. Förutom att bidra med empirisk kunskap om governancenätverk är uppsatsen även ett bidrag till forskning om kollektivtrafik eftersom ansvarsutkrävande inte studerats tidigare. För att uppfylla uppsatsens syfte är huvudfrågan:

- Vilka förutsättningar finns för ansvarsutkrävande i Västra Götalands styrsystem för kollektivtrafik?

Huvudfrågan undersöks genom att fastställa eventuella potential eller problematiska indikatorer gällande ansvarsutkrävande utifrån en teoretisk modell om ansvarsutkrävande i governancenätverk (Esmark, 2007). Modellen har tre kriterier som är viktiga för ansvarsutkrävande: inkludering (eng. inclusion), offentlighet (eng. publicity) och lyhördhet (eng. responsiveness). Utifrån modellens tre kriterier har jag utvecklat ett analyschema med tillhörande frågor som jag ställer till det empiriska materialet. Den teoretiska modellen och analyschemat presenteras mer utförligt i teoriavsnittet respektive metodavsnittet.

Kriteriet *inkludering* handlar om att betrakta governancenätverk som representativa forum för ett policyområde. Det representativa forumet inkluderar representanter som representerar intressenter som är relevanta för området. Vid ansvarsutkrävande är rollen som ansvarsutkrävande tilldelad intressenter eller gruppen som representeras. Rollen att utkrävas på ansvar tilldelas aktörerna i det representativa forumet som representerar intressenter. Delfråga ett lyder som följer:

1. Vilka tendenser pekar på att det finns eller inte finns aspekter av kriteriet inkludering i styrsystemet för kollektivtrafik i Västra Götaland?

Det andra kriteriet handlar om att relationen mellan beslutsfattarna och de som påverkas av besluten måste vara tillräckligt *offentlig*. För ansvarsutkrävande krävs att det finns en offentlig sfär där beslutsfattare kan ha en öppen diskussion och en diskurs kring ansvar. De som representeras ska även ha tillgång till relevant information med hänvisning till begrepp som transparens och öppenhet. Delfråga två lyder som följer:

2. Vilka tendenser pekar på att det finns eller inte finns aspekter av kriteriet offentlighet i styrsystemet för kollektivtrafik i Västra Götaland?

Det tredje kriteriet kräver att det finns tillräckligt med *lyhördhet*. Kärnan i kriteriet är att de som representeras ska ha möjlighet att tillrättavisa eller ålägga sanktioner mot beslutsfattarna. Annars är ansvarsutkrävande meningslöst (Esmark, 2007:275–276). Delfråga tre är:

3. Vilka tendenser pekar på att det finns eller inte finns aspekter av kriteriet lyhördhet i styrsystemet för kollektivtrafik i Västra Götaland?

För att besvara uppsatsens frågeställningar använder jag mig av kvalitativ textanalys som metod. För att empiriskt undersöka ansvarsutkrävande inom kollektivtrafik används offentliga dokument med koppling till styrsystemet för kollektivtrafik inom Västra Götalandsregionen.

Disposition

Uppsatsen delas upp i två delar: (1) Introduktion, teori och metod samt (2) resultat och analys. I del 1 presenteras studiens problemformulering, syftet och frågeställningarna som uppsatsen har för avsikt att besvara. Vidare presenteras uppsatsens teoretiska ramverk om ansvarsutkrävande inom governancenätverk som sedermera guidar analysen. Avslutande i den första delen redogör jag för tillvägagångssättet som använts för att besvara uppsatsens frågeställning.

I den andra delen av uppsatsen redogör jag för undersökningens resultat och analys. I resultatredovisningen presenterar jag teman som är framträdande i materialet eller har koppling till analysmodellens kriterier inkludering, offentlighet och lyhördhet. Därefter förs en slutdiskussion utifrån resultatet som avslutas med slutsatser kring studien.

Avgränsning

Uppsatsens syfte är som ovan nämnt att öka förståelsen av ansvarsutkrävande i governancenätverk. Att öka kunskapen handlar främst om att undersöka om det överhuvudtaget finns förutsättningar för ansvarsutkrävande i governancenätverk. Ordet förutsättningar används för att identifiera formella och institutionella former för ansvarsutkrävande. Identifierade förutsättningar kan i sin tur bidra med kunskap om demokratisk potential i governancenätverk. Att urskilja förutsättningar för ansvarsutkrävande i styrsystemet för kollektivtrafik handlar om att bidra till forskning om governancenätverkens demokratiska potential eller problem.

Teoretiska utgångspunkter

I detta kapitel redogör jag för de teoretiska utgångspunkter som ligger till grund för analysen av ansvarsutkrävande i governancenätverk. Först presenteras ansvarsutkrävande som teoretiskt begrepp. För att sedan avgränsas till ansvarsutkrävande inom governancenätverk och leda fram till den teoretiska modellen som kommer guida analysen utifrån de demokratiska kriterierna inkludering, offentlighet och lyhördhet.

Ansvarsutkrävande: en överblick

Ansvarsutkrävande är ett teoretiskt perspektiv med oklarheter kring sin definition och tillämpning. Ansvarsutkrävande återfinns som tidigare nämnts i flertalet discipliner; statsvetenskap, offentlig förvaltning, internationella relationer, socialpsykologi, juridik och företagsekonomi (Bovens m.fl, 2014). Ansvarsutkrävande kan även studeras utifrån olika kontexter, relationer och aktörer/institutioner. Inte sällan samtidigt. Inom forskning om offentlig förvaltning är fokus ofta på systematiska och strukturella former av ansvarsutkrävande för offentliga välfärdstjänster eller folkvalda politiker (Bovens m.fl, 2014:4).

Utgångspunkten för väljare kan urskiljas mellan ansvars- eller sanktionsmodellen och mandatmodellen. Väljaren blickar antingen *framåt* och röstar på det parti som de tror kommer leverera bäst politik framöver enligt mandatmodellen. Eller så blickar väljaren *bakåt* och utvärderar politiker och partiers utförda politik utifrån ansvars- och sanktionsmodellen (Kumlin, 2003:83; Mörk, Erlingsson & Persson, 2019:150).

Ansvarsutkrävande (eng. accountability eller accountable) är ett begrepp som används mångfaldigt och kan spåras historiskt. I 1100-talets Englands ombads kungens förvaltare av hans mark att göra ”a count” (att räkna) sina ägodelar. En typ av bokföring som utvecklades till en administrativ gång som inkluderade revision och återkommande redovisning av ägorna till kungen. I den nutida politiska diskursen har ansvarsutkrävande rört sig från att förutom handla om bokföring och finansiell redovisning till att också handla om löften om exempelvis en rättvis styrning. Även ansvarsutkrävande som relation har förändrats över tid. Från att en kung utkräver ansvar från förvaltare gällande ägodelar till att medborgarna utkräver ansvar från makthavarnas förda politik (Bovens, 2007:448–449).

Ett traditionellt sätt att definiera ansvarsutkrävande är att beskriva det som ett tillvägagångssätt mellan väljare och folkvalda politiker. Väljare ska få möjlighet att i och med val bedöma huruvida folkvalda har agerat utifrån väljarens intressen. Om väljaren anser att de folkvalda

agerat tillfredsställande ger väljaren sin röst till makthavarna. Om inte beslutsfattarna agerat enligt väljarens förnöjdhet ”röstas de bort” (Przeworski, Stokes och Manin, 1999:40).

I en studie av Bovens (2007) beskrivs ansvarsutkrävande utifrån sociologiska termer. Att ansvarsutkrävande ses som en social relation mellan en principal (forum) och agent (aktör). Ett forum kan exempelvis vara en specifik person (överordnad, minister eller journalist), myndighet eller organ (parlament, domstol eller revisionsorgan). En agent kan exempelvis vara en individ (tjänsteperson) eller en organisation (offentlig institution eller myndighet). Bovens (2007:451) menar att relationen mellan ett parlament och en minister är en relation mellan ett forum och en aktör. Parlamentet har delegerat makt till ministern som regelbundet hålls ansvarig inför parlamentet gällande utförd politik.

Som nämdes i inledningen kan ansvarsutkrävande enligt Bovens (2010) konceptuellt delas in i två kategorier. Ansvarsutkrävande som en god egenskap (virtue) och ansvarsutkrävande som en mekanism (mechanism). Att ansvarsutkrävande är en mekanism utgår från den sociala relationen mellan ett forum och en aktör (Bovens, 2007). Ansvarsutkrävande som en god egenskap eller förmåga används främst normativt och som ett utvärderingsmått för offentliga aktörers beteende (Bovens, 2010). Ansvarsutkrävande som en mekanism är det dominerande perspektivet inom forskningen och används konceptuellt som en institutionell relation eller åtgärd där en agent hålls ansvarig inför en annan agent/institution. Ansvarsutkrävande som en god förmåga används istället för att mäta faktiskt utförande utifrån subjektiva mått (Bovens m. fl, 2014).

Fokus i den här uppsatsen är att synliggöra eventuella institutionella relationer som bidrar till att identifiera förutsättningar för ansvarsutkrävande i governancenätverk. Eftersom uppsatsens syfte är att öka förståelsen genom att undersöka förutsättningarna för ansvarsutkrävande är det just ansvarsutkrävande som mekanism som utgör central utgångspunkt i analys.

[Ansvarsutkrävandes problematik: tre aspekter](#)

Ovan har jag konstaterat att det finns en relation mellan väljare och politiker. Det kan ges i uttrycks som relationen mellan ett forum och en agent (Bovens, 2007). Utifrån en mandatmodell eller ansvarsmodell där väljare antingen blickar framåt eller bakåt (Kumlin, 2003; Mörk m. fl, 2019). Dessutom kan ansvarsutkrävande kategoriseras konceptuellt som en mekanism eller en god egenskap för att precisera forskning om begreppet (Bovens, 2010). Men det till synes ”raka ledet” mellan väljare och folkvalda som förutsätts vid ansvarsutkrävande kan problematiseras.

Att fastställa källan eller aktören till framgång eller misslyckande i governancestyrning kan vara snårigt. Blandningen av privata, ideella och offentliga aktörer inom offentliga politikområden bidrar till att flera aktörer kan hållas ansvariga (Peters, 2015a:139).

Kumlin (2003:99) pekar ut NPM som ett potentiellt problem för ansvarsutkrävandet. Med det menar han att ofta innebär NPM att centralt placerade folkvalda politiker delegerar mer och mer ansvar till aktörer som inte direkt kan avsättas av väljare. Aktörerna kan vara privata företag eller frivilligorganisationer som politikerna kontrakterar med och betalar en specifik summa för en service. NPM kan även innebära att medborgare får välja utförare av välfärdstjänst. Som exempelvis den kommunala skolpengen. Skolverksamheten finansieras av offentliga medel men utföraren kan vara privat, offentlig eller ideell. Om missnöje av offentlig servicen uppstår kan ansvariga politiker hävda att de inte gjort något fel utan att det är utförarens fel som inte följt överenskommelser och kontrakt. Utföraren kan i sin tur hävda motsatsen. Att vagt formulerade avtal och utebliven reglering av alla tänkbara situationer även kan bidra till att misslyckande beskylls av bägge parter.

Flernivådemokratien kan också ställa till det för väljares möjlighet att utkräva ansvar för att beslut fattas på flertalet nivåer (kommunal, regional, riks och EU). Väljaren måste känna till vilken politisk nivå ett policyområde hör till. Annars finns en risk att väljaren röstar bort regeringen när det egentligen är regionpolitikerna som bär ansvaret för ett policyområde väljaren är missnöjd med (Kumlin, 2003:95). I en rapport av Mörk m.fl (2019:163) framgår att det finns oklarheter kring ansvarsutkrävande på kommunal nivå på grund av ökad statlig styrning och riktade statsbidrag till kommunerna. Risken är att principen om kommunernas autonomi begränsas och i väljarens ögon blir det svårt att avgöra vem som ansvarar för välfärdstjänsterna. På den kommunala nivån kan även mellankommunal samverkan försvåra ansvarsutkrävande. Makten förflyttas från kommunfullmäktige till exempelvis en gemensam nämnd eller ett kommunalförbund. Ansvarsutkrävande blir svårare för väljaren att urskilja eftersom ansvaret finns hos fler aktörer än sin egen kommun (gemensamma nämnd/kommunalförbund). I bästa fall kan en missnöjd väljare rösta bort representanter i den gemensamma sammansättningen som representerar sin kommun (Mörk m.fl, 2019:160).

Medias roll är också viktig för ansvarsutkrävande. Media är en viktig källa till information om politik, rapporterar om pågående politik och granskar makthavarna. Från politikernas perspektiv bidrar media med att politiker når ut med sitt budskap till medborgarna (Mörk m. fl, 2019:163–164). Den lokala mediabevakning är en förutsättning för det som Dahl (1991) kallar

för upplyst förståelse bland medborgarna. Kumlin (2003:100) menar att det är medborgarnas informerade och upplysta uppfattning som ska styra politiken och representanternas beslut. Men om medborgaren inte är välinformerad om politiken och politiska frågor kan det leda till att politiker som röstas bort i själva verket inte är ansvariga för det som medborgaren är missnöjd med. Likväl kan en politiker belönas med förlängt mandat som medborgaren med tillräcklig information inte hade lagt sin röst på. Kumlin (2003) menar att otillräckligt informerade medborgare leder till blint ansvarsutkrävande.

Governancenätverks teoretiska innehåll

Denna uppsats fokuserar på governancenätverk som en typ av samhällsstyrning och nätverkens demokratiska potential eller problem för ansvarsutkrävande. Utifrån att staten hade problem att lösa vissa policyproblem introducerades NPM i samhällsstyrningen. NPM handlar kortfattat om marknadslösningar som privatisering av statliga företag, kvasimarknad (eng. quasi-markets) och konkurrensutsättning av offentliga verksamheter. Men även denna neoliberala ideologi kopplat till uttrycket ”mindre stat och mer marknad” har sina problem. Det kan handla om ofullständig konkurrens, instabilt och bristande marknadsutbud samt en växande ojämlikhet.

Eftersom både staten och marknaden har sina begränsningar och misslyckanden har en ny form av governance utvecklats. En typ av förhandlande governance. Exempelvis privat-offentliga partnerskap (eng. privat-public partnership eller PPP), strategiska förbund, dialoggrupper, rådgivande kommittéer och mellanorganisatoriska nätverk. Även om nätverk har fått en större roll i utformning och implementering av offentliga policys är det inte nödvändigtvis på bekostnad av statens roll. Folkvalda på olika nivåer spelar fortfarande en nyckelroll i samhällsstyrningen men har inte ensamrätt på styrningen. Den mer traditionella styrning top-down har minskat och i viss mån ersatts med idéer om en pluralistisk samhällsstyrning som karaktäriseras av beroendeförhållande, förhandling och förtroende mellan involverade aktörer (Sørensen & Torfing, 2006:1–3).

Samhällsstyrning av samhället är idag komplex. Över tid har styrning utvecklats och olika typer av styrning har likt lager staplats på varandra. Samhällsstyrningens första lager utgörs av traditionell statlig styrning. Ovanpå statlig styrning finns marknadsregleringar eller NPM. Det översta lagret är olika typer av governance som exempelvis governancenätverk. Även om metaforen om att samhällsstyrningen har lager som byggts på varandra innebär det inte att de agerar ensamt. Att lagren interagerar och sammanfogas bidrar till samhällsstyrningens komplexitet (Torfing m.fl, 2012:19-20).

För att uppnå konceptuell precision har Sørensen och Torfing (2006:9) kombinerat begreppen governance och nätverk. Vilket benämns som governancenätverk (eng. governance network). Enskilt grundas begreppet governance i problematiken kring att staten har fullständig makt över den offentliga förvaltningen. Begreppet nätverk handlar om att idag finns en komplex interaktion mellan politiska, ekonomiska och sociala aktörer på varierande platser och processer (Sørensen & Torfing, 2006). Definitionen av governancenätverk utgår från fem punkter:

1. Relativt stabil horisontell utformning av autonoma aktörer som är beroende av varandra.
2. Aktörernas interaktion är förhandlingsorienterat.
3. Förhandlingar tar vid inom ramverk som är reglerade, normativa, kognitiva och i viss mån inbillade.
4. Ramverket är dock självreglerande utifrån gränser som är satta av externa aktörer och...
5. ...som syftar till att kollektivt uttrycka mål och visioner för ett specifikt område (allmänt produktionssyfte).

Governancenätverk kan utformas olika rent empiriskt beroende på politisk, institutionell och diskursiv kontext. Vidare kan governancenätverk domineras av antingen informella eller formella kontakter, självutvecklade eller initierade ovanifrån, kortlivade eller permanenta, sektorsspecifika eller finnas i samhället som stort. Vissa governancenätverk fokuserar på beslutsfattande medan andra fokuserar på implementering av policy (Sørensen & Torfing, 2006:11).

Punkt ett betonar att ett antal privata, semi-offentliga och offentliga aktörer å ena sidan är beroende av andra aktörers resurser och kapacitet, men å andra sidan operationellt autonoma eftersom det inte finns någon överordnad som kräver att aktörerna drivs utifrån ett visst tankesätt eller tillvägagångssätt. Beroendeförhållandet baseras på att aktörerna inom nätverket agerar horisontellt istället för vertikalt. Men att nätverket är horisontellt betyder inte att aktörerna är jämlika gällande resurser och befogenheter. Det är snarare en asymmetrisk fördelning av materiella och immateriella resurser emellan aktörerna. Frivilligheten att delta (eller inte delta) och att aktörerna är beroende av varandra bidrar till att aktörer med mer makt inte utövar makt eller kontroll eftersom det kan riskera att förstöra nätverket (Sørensen & Torfing, 2006:9–10).

Den andra punkten handlar om att medlemmar i governancenätverk interagerar genom förhandlingar som präglas av affärsuppgörelser och överläggningar. Å ena sidan kan aktörerna köpslå om distribueringen av resurser för att kunna maximera önskade resultat. Men å andra

sidan kommer förhandlingarna upplevas som positiva eller negativa för olika aktörer. Därför krävs att forumet underlättar för överläggning och debatt för att öka förståelse och gemensamt förstående. På denna punkt kan maktkampen aktörerna emellan ge upphov till konflikter och motsättningar. Gemensamt agerande vilar därför ofta på en grovhuggen konsensus där förslag accepteras trots en ständig oenighet (Sørensen & Torfing, 2006:10).

Den tredje punkten innebär att governancenätverk inte verkar i ett institutionellt vakuum utan utgår från ett relativt stort institutionaliserat ramverk. Ramverket har en reglerande aspekt för att det finns regler och roller. Den normativa aspekten förmedlar normer, värderingar och standardmåt. Det kognitiva elementet genererar koder, koncept och specialiserad kunskap. Slutligen innebär den inbillade aspekten att ramverket producerar identiteter, ideologier och gemensamma förväntningar (Sørensen & Torfing, 2006:10). Men efter uppsatsen fokuserar på ansvarsutkrävande som mekanism kommer normativa aspekter inte analyseras.

Att utifrån den fjärde punkten hävda att governancenätverk är relativt självreglerande handlar om att de inte är en del av en hierarkisk kommandokedja eller marknadslagar. Syftet är istället att reglera sig själva inom ett område med utgångspunkt av egna idéer, resurser och dynamik med stöd av de aspekter som presenterades i punkt fyra (reglerande, normativ, kognitiv och inbillade) (Sørensen & Torfing, 2006:10).

Punkt fem innebär att om ett nätverk inte bidrar till kollektiva mål inom ett specifikt område räknas det inte som ett governancenätverk. Det kollektiva målet är ett uttryck för visioner, värderingar, program och policy samt regleringar som är giltiga och riktade till allmänheten. Governancenätverken blir därav engagerade i politiska förhandlingar kring identifiering och lösningar av policyproblem (Sørensen & Torfing, 2006:10–11).

Governancenätverk har även vara föremål för kritik gällande ansvarsutkrävande där farhågan är att starka intressegrupper och politiska aktörer skulle kunna manipulera systemet för egen vinnings skull och inte gynna aktörer som inte har resurser att organisera sig (Bogason & Musso, 2006).

Tidigare forskning om ansvarsutkrävande i governancenätverk

Esmarks (2007) modell för ansvarsutkrävande har använts i tidigare forskning i sin helhet utifrån en enkätstudie av samverkansorgan inom den svenska äldreomsorgen (Johansson & Liljegren, 2019). Johansson och Liljegren (2019) drar metodologiska slutsatser att modellen kan vara användbar för att undersöka huruvida governancenätverk upplevs som demokratiska

och för att identifiera problematik kring ansvarsutkrävande. De betonar även att mer empirisk forskning om ansvarsutkrävande i governancenätverk är nödvändigt och att vidare forskning med fördel kan fokusera på andra länder och policyområden.

Studien om ansvarsutkrävande i samverkansorgan i svensk äldreomsorg visade på varierande resultat utifrån de tre kriterierna. Kriteriet inkludering visade att samverkansorganen generellt innehar aktörer som är relevanta för nätverket. Kriteriet offentlighet visar att externa grupper som media, släktingar eller organisationer från civilsamhället uppfattades som passiva av aktörer i samverkansorganet. Detsamma gällde för tillsynsmyndigheter och revisionsbyråer. Aktörer som uppfattades som viktigast och mer aktiva granskare var kommunen och regionens tjänstepersoner. Gällande kriteriet lyhördhet uppfattade aktörerna i nätverket att deras mandat var tydligt. Dock upplevde privata utförare något lägre tydliga mandat. Gällande sanktioner kunde datan inte bidra med information om vilka sanktioner som förekom (Johansson & Liljegren, 2019).

I en studie av tre nätverk och ansvarsutkrävande i en norsk kontext menar Aars och Fimreite (2005) att lokala politiker har en viktig roll i samspelet mellan den lokala samhällsstyrningen och framväxande governancenätverk. Genom att skapa en demokratisk attityd i nätverken och uppmuntra till transparens. Aars och Fimreite (2005) menar även att välfungerande nätverk tenderar att vara organiserade runt folkvalda politiker. Strategier för att stärka ansvarsutkrävande i nätverk anses vara offentlighet och inkludering. Detta för att ge allmänheten en möjlighet att granska nätverket med hänvisning till transparenta processer (Aars & Fimreite, 2005). Precis som Esmark (2007) hävdar Aars och Fimreite (2005) att nätverkets deltagare bör ha koppling till en bredd av intressenter i samhället och inkludera grupper som berörs av beslutsfattande. I en studie av energireformer i Nederländerna är slutsatsen att inkludering i governancenätverk bör ske genom aktiva interventioner. Exempelvis genom att förse policyaktörer, marginaliserade grupper och medborgare med resurser för att delta i frågor och beslut som påverkar dem (Hendriks, 2008).

Klijn och Koppenjan (2014) är optimistiska i sin teoretiska kartläggning av ansvarsutkrävande i governancenätverk. De hävdar att ansvarsutkrävande i governancenätverk kan bygga på redan befintliga mekanismer av ansvarsutkrävande. Inte att förväxla med de mekanismer av ansvarsutkrävande som Bovens (2010) anger som institutionella relationer. Klijn och Koppenjan (2014) exemplifierar vertikalt ansvarsutkrävande som håller politiker och tjänstepersoner ansvariga och horisontellt ansvarsutkrävande som certifiering, branschmässiga

måttstockar (eng. benchmarking), intern granskning eller utvärdering utförd av medlemmar eller intressenter. Horisontellt ansvarsutkrävandet anses vara ett tillägg till det vertikala. Så kallad processdesign är tänkte att designa horisontellt ansvarsutkrävande i governancenätverkens genom att nätverkets aktörer kommer överens om regler som guidar nätverkets interaktion.

Sammantaget har ansvarsutkrävande i governancenätverk undersökts tidigare i olika kontexter och policyområden (Johansson & Liljegren, 2019; Aars och Fimreite, 2005; Hendriks, 2008). Genom att använda Esmarks (2007) modell för ansvarsutkrävande tar analysen ett helhetsgrepp av aspekter av ansvarsutkrävande eftersom modellen innehar kriterierna inkludering, offentlighet och lyhörddhet. Istället för att fokusera på en aspekt av ansvarsutkrävande anser jag att uppsatsens syfte att öka förståelsen för ansvarsutkrävande uppfylls i högre grad i och med att fler aspekter analyseras.

Modell för ansvarsutkrävande

Som tidigare nämnt i inledningen och frågeställningen används Esmarks (2007) modell för ansvarsutkrävande i governancenätverk i denna uppsats. Modellens kriterier inkludering, offentlighet och lyhörddhet syftar till att undersöka governancenätverk potential att stärka demokratin genom att ompröva idén om representation. Nätverken bör därför anses vara ett *forum för representation* snarare än tillgångar för deltagande eller direktdemokrati.

Den centrala frågan för modellen är huruvida governancenätverk som involverar offentliga aktörer i syftet att utforma, implementera och utföra policy kan vara ett instrument för demokratisk governance. Esmark (2007:275) betonar att för att se den demokratiska potentialen i governancenätverk krävs att idén om nätverk som representativa institutioner måste utvecklas. En premis för den demokratiska normen kring ansvarsutkrävande är idén om representation. Men premissen om representation behöver inte innebära att ansvarsutkrävandet sker som i en direktdemokrati eller radikal demokrati. Det handlar snarare om premissen att det är en passande representation (eng. proper representation). Nedan presenteras modellens tre kriterier separat och avslutas med en tabell om nätverkets potential eller problem utifrån kriteriet.

Ansvarsutkrävande och inkludering

Frågan om inkludering är en av de mest fundamentala frågorna inom demokratisk teori och praktik. Vem är inkluderad i den politiska kretsen och vem kan legitimt bli exkluderad. Ur ett

ansvarsutkrävandeperspektiv handlar inkludering inte om direkt medverkan i beslutsfattande. Utan snarare om att bli representerad i beslutsfattandet (Esmark, 2007:278).

Utmaningen med inkludering är att utifrån en konventionell liberal doktrin kan nätverk inte anpassa sig till standarden av politisk eller administrativt ansvarsutkrävande. Detta eftersom allmänna val är den enda källan till politiskt ansvarsutkrävande och nätverks karaktär är ofta att det innehar få politiker och inga väljare. När det kommer till allmänna val är nätverk i sig inte ett representativt organ och relationen till väljarna relativt oklar. Det administrativa ansvarsutkrävandet är också svagt eftersom tjänstepersoner som medverkar i nätverk riskerar att krävas på ansvar från nätverkets medlemmar snarare än politiker, medborgare eller den så kallade allmänna livsuppfattning (eng. public ethos) (Esmark: 2007:282).

För kriteriet inkludering och ansvarsutkrävande är det därmed av stor vikt att peka ut tydliga roller för de som *kräver* ansvar och de som *krävs* på ansvar. Governancenätverkens problem är att strukturen i nätverken vanligtvis gör tydliga roller för ansvarsutkrävande suddiga till förmån för att varje aktör i nätverket besitter båda rollerna (kräver ansvar och krävs på ansvar). Governancenätverk är per definition asymmetriska, har beroendeförhållanden, är horisontella och präglas av förhandling. Definitionen står i stor kontrast till den mer traditionella relationen för ansvarsutkrävande som betonar symmetri, hierarki och icke-förhandlingsbara förhållande. Den som kräver ansvar är i en överlägsen position gentemot den som utkrävs på ansvar eftersom denne är i kraft att bedöma den som krävs på ansvar. Den oklara relationen mellan de som kräver ansvar och de som krävs på ansvar utgör därav en vanlig kritik mot governancenätverk (Esmark, 2007:283).

För att komma runt kritiken om bristande eller oklara relationer kring ansvarsutkrävande anser Esmark (2007:283) att nätverken bör betraktas som representativa forum för de som utkrävs på ansvar. Det bör handla om relationen mellan relevanta intressenter för nätverket och aktörerna inom nätverket. Rollen som utkräver ansvar flyttas därmed till intressenter utanför nätverket. Medan rollen som krävs på ansvar stannar hos aktörerna i nätverket. Vidare är det viktigt att governancenätverken avstår från att inkludera de som utkräver ansvar från nätverket eftersom likt den grundläggande demokratiska premissen för ansvarsutkrävande bör det vara tydligt vem som utkräver ansvar och vem som utkrävs på ansvar.

Fördelarna med governancenätverk är för det första att nätverk är självgående inom ett policyproblem eller policyområde. För det andra är nätverken flexibla i förhållande till problemet eller områdets omfattning (lokalt, regionalt, nationellt eller transnationellt). För det

tredje har nätverken kapaciteten att bjuda in relevanta intressenter som berörs av ett problem. Men nätverket bör betraktas som ett representativt forum som inkluderar *representanter* för intressenter. Inte inkludera alla som berörs. Detta för att möjliggöra att ansvarsutkrävande överhuvudtaget kan ske. Utifrån nätverkens flexibla karaktär bör intressenter variera beroende på problemet eller områdets karaktär (Esmark, 2007:284).

Governancenätverkens demokratiska potential kan förverkligas om nätverket är organiserat som ett representativt forum. Men det kräver en tydlig relationen mellan representanter i forumet (utkrävs på ansvar) och representerade intressenter eller grupp (utkräver ansvar). En till aspekt som har demokratiskt potential för nätverk är moraliska valkretsar. Att exempelvis identifiera grupper som är territoriellt exkluderade, grupper som exkluderas av universella principer eller normer samt framtida generationer som är tillfälligt exkluderad (Gutmann & Thompson, 1996). Att ta moraliska valkretsar i beaktning bidrar till att nätverket kan verka i en offentlig sfär eller miljö (Esmark, 2007:284). Den mer traditionella valkretsen är baserad på valsysteem med allmänna val. I jämförelse med traditionella valkretsar är moraliska valkretsar mer inkluderande eftersom rollen som ansvarsutkrävande inte är begränsad av valsystemets valkrets som endast inkluderar väljare.

Tabell 1. Kriteriet inkludering. Nätverkets potential och problem.

	Nätverkets potential	Nätverkets problem
Representativt forum	<ul style="list-style-type: none"> • Kapacitet att inkludera alla potentiella intressenter relevanta för området. Bidrar till flexibilitet till områdets karaktär. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relevanta intressenter är inte representerade eller exkluderas.
Relationen mellan de som utkräver ansvar och de som utkrävs på ansvar	<ul style="list-style-type: none"> • Nätverket inkluderar aktörer som representerar intressenter som... • ... utkräver ansvar av representanterna. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rollen som ansvarsutkrävande saknas. • Oklart ansvarsutkrävande.
Valkretsar	<ul style="list-style-type: none"> • Moraliska valkretsarna. 	<ul style="list-style-type: none"> • Traditionella valkretsar.

Ansvarsutkrävande och offentlighet

Kriteriet handlar om att relationen mellan de som fattar beslut eller representerar intressenter och de som berörs av besluten måste vara tillräckligt offentlig. Att ansvarsutkrävande sker i en offentlig sfär genom en diskurs om ansvarsutkrävande. Diskursen skulle erbjuda förklaringar

och ett förhållningsätt till ansvar. Vidare kräver offentlighet att de som berörs av politiken eller besluten har tillgång till relevant information. Vilket förknippas med transparens och öppenhet (Esmark, 2007:276).

Diverse demokratiska mått är överens om att offentlighet är grundläggande. Att beslut dokumenteras och medborgare har juridisk tillgång till dokument. Men inom offentlighet finns en inneboende motsättning. Öppenhet och tillgänglighet är ett minimumkrav för offentlighet men beslut som berör nationens intresse, administrativ effektivitet och medborgares personliga uppgifter kan också vara legitima att vara sekretessbelagda. Avvägning mellan öppenhet och sekretess har ingen universell lösning och diskuteras flitigt (Esmark, 2007:285).

Utmaningen för kriteriet handlar om att vara *tillräckligt* offentligt (se Tabell 2 nedan). Kritiken att governancenätverk är stängda och otillgängliga med en dominerande teknokratisk diskurs är problematiskt. Kärnan i problematiken med offentlighet är i vilken utsträckning av offentlighet nätverken kan ge som är tillräckligt för att försäkra att de som utkräver ansvar är välinformerade (eng. informed consent). Esmark (2007:287) menar att om nätverket besitter institutionaliserade procedurer kring offentlighet om ansvar och förklaringar i kommunikationen till intressenter och moraliska valkretsar kan nätverken fungera som ett reflekterande forum (eng. deliberative forum). Utifrån det finns tre faktorer som räknas in: hantering av dokument och protokoll, medias roll och i vilken omfattning som nätverket kan rätta sig efter en diskurs om ansvarsutkrävande.

Strikta förhållningssätt att bevara dokument och protokoll i beslutsprocesser kännetecknar politiska och administrativa institutioner i de flesta västerländska demokratier. Det är en hörnsten i den weberianska byråkratin. Ofta är bevarandet av dokument problemfritt. Problematiseringen är i tillgängligheten till dokumenten. Inom traditionellt representativa organ finns formella regler kring tillgänglighet. Gällande nätverk är lagar om dokumentation och tillgänglighet inte lika formell. I bästa fall är medlemmarna i nätverket vana vid den konventionella proceduren att bevara dokument. Nätverken har ofta kanslier baserade i offentlig eller privat sektor. Men uteblivandet av kansli förekommer också. Om nätverket utför tjänster till verksamheter inom offentlig sektor är det att föredra att kansliet är baserat i offentlig sektor (Esmark, 2007:288).

Den andra faktor gällande medias roll handlar om granskning. Den mest direkta typen av granskning i närvaro vid själva överläggningen i beslutsprocessen. Till exempel vid debatter i parlament. Governancenätverk kan vara stängda men också relativt öppna för att granskas. Med

hänvisning till att beslut fattade i parlament ofta är förankrade eller accepterade i nätverk öppnar det upp för att granskning av nätverk är av stor vikt. Nätverken i sig kan bidra till att bli mer granskade. Men Esmark (2077:288–289) menar även att ett ointresse från media att granska nätverk bidrar till problematiken. Så kallad direkt granskning är mer eller mindre ersatts med medial granskning vilket gör medias granskning mer viktig.

Den tredje och sista faktorn inom kriteriet offentlighet berör diskursen om ansvarsutkrävande. Många nätverk är expertbetonade och teknokratiska som fokuserar på lösningar och service istället för personligt ansvar. Nätverken är ofta funktionella i relation till policyproblem och effektivitet. Men behöver upprätthålla en diskurs om ansvarsutkrävande för att uppnå sin demokratiska potential. Det handlar inte bara om institutionella reformer utan även om att odla en diskurs om ansvarsutkrävande (Esmark, 2007:289–290).

	Nätverkets potential	Nätverkets problem
Hantering av dokument och protokoll	<ul style="list-style-type: none"> • Nätverkets aktörer är vana att genomgå konventionella processer i hantering av dokument. • Nätverket har ett kansli baserat inom offentlig sektor som bevarar dokument och säkerställer att regler kring dokumentation efterföljs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nätverkets position kring lagar om dokumentation och tillgänglighet till dokument är oklar. • Nätverkets kansli är baserat inom privat sektor. • Kansli saknas.
Medias roll	<ul style="list-style-type: none"> • Nätverket är öppet för direkt granskning i beslutsprocessen. • Nätverk betraktas som viktigt att granska av media. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nätverket är slutet för direkt bevakning i beslutsprocessen.
Nätverkets diskurs om ansvarsutkrävande	<ul style="list-style-type: none"> • Upprätthåller en diskurs om ansvar som kan leda till ansvarsutkrävande. • Nätverket odlar en intern diskurs om ansvarsutkrävande. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elitistisk och teknokratisk diskurs.

Ansvarsutkrävande och lyhördhet

Ansvarsutkrävande antyder att de som utkräver ansvar har någon form av kontroll över handlingar som de som utkrävs på ansvar utför. Ovan kriterier handlar om att tydliggöra rollerna för de som kräver ansvar och de som utkrävs på ansvar (inkludering). Institutionaliserad av procedurer kring offentlighet och bevarandet av en diskurs om ansvarsutkrävande (offentlighet). Det tredje kriteriet kompletterar med möjligheten att ålägga *sanktioner* mot de

som utkrävs på ansvar. Det handlar om hur lyhörda (eng. responsiveness) de som utkrävs på ansvar är mot de som utkräver ansvar (Esmark, 2007:290).

Sanktioner kan förstås som en typ av bestraffning. Sanktioner hör i sin tur ihop med mandat. Mandat förekommer sanktioner. Om en granskning av diverse handlingar är positiv förnyas mandaten och verksamheten fortgår som vanligt. Men negativa resultat av en granskning kan innebära mer eller mindre radikala förändringar för den som utkrävs på ansvar. Men det blir problematiskt med mandat och sanktioner i governancenätverk eftersom mandaten är flexibla och förhandlingsbara. Sanktioner får en bredare betydelse än vid allmänna val där alternativen är att rösta ja eller nej till förlängt mandat. En typ av sanktion i governancenätverk skulle kunna vara att bli ersatt av en annan aktör eller att bli exkluderad och därmed "tystad" (Esmark, 2007:290–192).

Utmaningen i det tredje kriteriet handlar om lyhördhetens lämplighet. Politiskt ansvarsutkrävande baseras på allmänna val där tillhörande sanktion är att inte bli omval. I administrativt ansvarsutkrävande är sanktionen att bli degraderad eller omplacerad. Men i governancenätverk är aktörerna sällan politiker och om de är det är mandat och sanktioner oklara. Samma gäller för tjänstepersoner som deltar i nätverk. Kärnan är att vidmakthålla governancenätverk som ett representativt forum. Esmark (2007:293) identifierar två teman som är viktiga för lyhördheten: möjligheten till flerfaldiga mandat och sanktioner; och mekanismer som gör att mandat och sanktioner kan nyttjas.

Första temat handlar om att i governancenätverk finns inget entydigt mandat och tillhörande sanktion. Nätverket är ett forum för koordinering mellan aktörerna. Aktörerna är subjekt utifrån deras mandat och sanktioner som beror på vilka *intressenter* de representerar. Utmaningen är att försäkra att nätverkets medlemmar har ett tydligt mandat och att intressenter för medlemmen kan åberopa sanktioner. Utmaningen ger även ljus åt problemet med det initiala urvalet av nätverksmedlemmar och eventuell exkludering av andra medlemmar. Det är därmed möjligt att kartlägga huruvida medlemmarna i nätverket konstituerar ett lämpligt urval av mandat i förhållande till nätverkets policyproblem (Esmark, 2007:294).

Det andra temat kring ansvarsutkrävande och lyhördhet handlar om vad som är legitima mandat och sanktioner i ett governancenätverk. De flesta nätverk har organisatoriska mandat där mandaten representeras av administrativa branscher, organisationer eller sociala rörelser. Om nätverken är operativa behöver mandaten specificeras av organisationerna i nätverket. Det viktiga är att garantera att alla relevanta intressenter har någon form av representation i

nätverket. Nätverk tenderar att favorisera starka intressenter över intressenter som inte är välorganiserade eller inte organiserade alls. För att governancenätverk ska vara demokratiska gällande till ansvarsutkrävande måste icke-organiserade intressenter få möjligheten att specificera mandat för att bli representerade. När det gäller sanktioner är ett tillvägagångssätt att utveckla mekanismer för en periodisk granskning av nätverket som en kollektiv aktör ”ovanifrån” och ”underifrån”. Esmark (2007:295) öppnar upp för sanktionen att de som kräver ansvar skulle kunna stänga ner och/eller ”rösta bort” nätverket.

Tabell 3. Kriteriet lyhörddhet. Nätverkets potential och problem.

	Nätverkets potential	Nätverkets problem
Mandat och sanktioner	<ul style="list-style-type: none"> • Nätverket är ett forum av koordinering av medlemmarnas mandat och sanktioner. • Nätverksmedlemmens mandat och sanktioner beror på intressenter eller moraliska valkretsar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nätverket har en kollektiv identitet som är subjekt för samma mandat och sanktioner.
Mandatens och sanktionernas mekanism	<ul style="list-style-type: none"> • Relevanta intressenter är representerade och kan specificera mandat för representanter. • Sker periodiska granskningar av nätverket som en kollektiv aktör (ovanifrån och underifrån). 	<ul style="list-style-type: none"> • Nätverket favoriserar starka organisationer och representanter. • Ingen granskning eller utfrågning av nätverket sker och leder inte till sanktioner.

Avslutningsvis vill jag betona att de tre kriteriernas tillhörande tabeller om nätverkets demokratiska potential eller problem användes för att resonera kring uppsatsens resultat av ansvarsutkrävande i styrsystemet för kollektivtrafik i Västra Götaland. I nästa avsnitt presenteras analys-schemat som guide till analysen av materialet.

Metod och genomförande

I detta avsnitt beskrivs uppsatsens metodologiska val och överväganden. Inledningsvis presenterar jag studiens design och urvalsprocessen för materialet. Därefter presenterar jag tillvägagångssättet för analysen som är baserat på ett analyschema som resulterade i olika teman.

Fallstudiedesign och val av fall

Uppsatsens forskningsproblem att ansvarsutkrävande i governancenätverk är problematiskt är av kvalitativ karaktär. Ett kvalitativt tillvägagångssätt är inte en fråga om att besvara *hur många* till antalet utan svarar istället på frågeställningar om *hur* och *varför* (Silverman, 2009:11). Jag använde fallstudie som forskningsdesign för att besvara frågeställningen om vilka aspekter av de tre kriterierna inkludering, offentlighet och lyhörddhet som det finns tendenser eller inte tendenser av. De tre frågeställningarna grundade i Esmakrs (2007) modell var tänkt att ge svar på huvudfrågan om det finns förutsättningar för ansvarsutkrävande i Västra Götalands styrsystem för kollektivtrafik.

Att undersöka ett fall handlar om att redogöra för olika tolkningar från specifika platser och situationer som studeras. Resultatet från varje fallstudie läggs sedan bredvid den samlade kunskapen från tidigare forskning och studier. Förståelsen för ett område ökar ju fler studier som visar likartade mönster vilket bidrar till stabilare forskningsområde. Fallstudier bidrar därför med fördjupande kunskaper istället för en bredd vilket är förenligt med uppsatsens syfte som är att öka förståelsen av ansvarsutkrävande i governancenätverk (Abrahamsson Ljöfström, 2020:48; van Thiel, 2014:87).

Förhoppningen med att studera styrsystemet för kollektivtrafiken i Västra Götaland är att lägga ytterligare en pusselbit som ökar kunskapen om governancenätverk och ansvarsutkrävande. Kollektivtrafiken är så att säga "ett fall av" governancenätverk och ansvarsutkrävande. Metodlitteraturen betonar svårigheten i att dra generella slutsatser med fallstudier som grund. Avsikten med uppsatsens är inte att dra några sådana slutsatser. Förhoppningen med uppsatsen är att bidra till diskussionen om governancenätverkens demokratiska problem eller potential i förhållande till ansvarsutkrävande. Vidare kan uppsatsens resultat och analys bidra till att fylla på forskning om kollektivtrafik som i dagsläget saknas.

Fallstudiers karaktärsdrag är att få studieobjekt undersöks med många variabler och forskningsproblemet är ofta beskrivande, explorativ eller utvärderande (van Thiel, 2014:58).

Esmarks (2007) teoretiska modell för ansvarsutkrävande i kollektivtrafiken har tre variabler som jag i analysen identifierade olika teman med koppling till modellen eller teman som var återkommande i materialet. Studieobjektet är Västra Götalandsregionens styrsystem för kollektivtrafik. Uppsatsens resultat bidrar med andra ord med en beskrivning av kollektivtrafikens aktörer och relationer. Men är även utvärderande i hänseendet att den teoretiska modellens tre kriterier leder analysen för huruvida kollektivtrafiken i Västra Götaland innehar förutsättningar för ansvarsutkrävande. Vilket innebär att governancenätverk har en demokratisk potential.

Jag valde kollektivtrafiken i Västra Götaland som ett fall av ansvarsutkrävande och governancenätverk. Som jag nämnde i inledningen är kollektivtrafik ett forskningsområde som inte undersökt ansvarsutkrävande. Trots att flera aspekter av governance som exempelvis partnerskap och samarbete har studerats tidigare. Kollektivtrafik kan därför betraktas som ett governancenätverk för att tidigare forskning på området använder governance som teori och uppsatsens bidrag är att studera förutsättningar för ansvarsutkrävande i kollektivtrafikens styrsystem.

Att Västra Götaland valdes som avgränsning beror på att det är en av Sveriges äldsta regioner. Regionen bildades 1999 och fick utvecklingsansvar för regionen 2011. Dagens regioner fick samma ansvar 2019. Att Västra Götaland organisatoriskt har flera års erfarenhet kan eventuellt bidra till att förutsättningar för ansvarsutkrävande är mer utvecklade och etablerade jämfört med andra regioner (VGR, 2017; SKR, 2020a).

Insamling och urval av material

Jag valde att besvara uppsatsens frågeställning genom att använda kvalitativ textanalys som metod. Tillvägagångssättet är att tolka innehållet i lämpliga dokument som har koppling till kollektivtrafiken i Västra Götaland. Exempelvis yttranden kring kollektivtrafikens målutveckling från delregionala aktörer i nätverket, Västtrafiks uppdrag, kollektivtrafiknämndens reglemente från regionfullmäktige och avtal. Majoriteten av materialet är producerat av Västra Götalandsregionen. Men även material producerat av delregionerna Fyrbodalen och Göteborgsregionen förekom. Materialet är alltså producerat av en annan part, har ett annat syfte än uppsatsen och existerar sedan tidigare.

Fördelarna med att använda redan existerande data är att forskaren minskar risken att hamna i konflikt med studieobjektet och är inte lika tidskonsumerande jämfört med exempelvis

intervjuer eller observationer (van Thiel, 2014:102). Men att använda dokument som material istället för intervjuer möjliggör att fler aktörer i nätverket representeras i materialet och att institutionella relationer undersöks. Inte enskilda individers uppfattning av kollektivtrafikens styrsystem. Istället användes dokument för att urskilja institutionella relationer av ansvarsutkrävande.

För att urskilja eventuella förutsättningar för ansvarsutkrävande samlade jag in olika dokument som exempelvis yttranden, styrdokument, verksamhetsberättelser, reglementen, uppdragsbeskrivningar och avtal med olika kopplingar till kollektivtrafiken i Västra Götaland. Att använda kvalitativt sekundärmaterial är motsatsen till att ”uppfinna hjulet”. För att det finns lämpligt forskningsmaterial som besvarar forskningsfrågan bedömde jag att sekundärmaterial är lämpligt för att undersöka studiens syfte (Solli, 2020:123).

För att få mer kunskap och förförståelse om kollektivtrafiken som forskningsområde hade jag mailkontakt och ett telefonsamtal med två forskare på Sveriges centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik (K2). För att bli mer inläst på kollektivtrafiken i regionen läste jag mötesprotokoll från kollektivtrafiknämndens sammanträden mellan 2016–2019 (cirka 6–7 sammanträden/år). Förhoppningen var att hitta material som exempelvis remisser eller yttranden från berörda aktörer samt relevanta styrdokument med koppling till analysmodellens kriterier.

Det är omöjligt att samla in material om varenda delaktig aktör i kollektivtrafiken. Förutom att Västtrafik har 70 partnerföretag har regionen 1,7 miljoner potentiella resenärer (Västtrafik, 2020). Det är för uppsatsen omöjligt och orimligt att undersöka alla partnerföretag och resenärer. Jag gjorde istället ett strategiskt urval som användes för att dra slutsatser om nätverket i sin helhet (van Thiel, 2014:45). Urvalskriterierna för datainsamlingen är som följer:

1. Aktör med koppling till kollektivtrafik (helt eller delvis) inom VGR.
2. Dokumentet är aktuellt under perioden 2015–2020.
3. Dokumentet berör analysens kriterier (helt eller delvis).

Jag började söka dokument på Västra Götalands hemsida som involverar aktörer i kollektivtrafiken i Västra Götaland (se urvalskriteriet 1). Förutom att identifiera kollektivtrafikens aktörer handlade materialinsamlingen om att möta de tre kriterier inkludering, offentlighet och lyhörddhet för ansvarsutkrävande (se urvalskriteriet 3).

Det regionspecifika styrdokumentet Trafikförsörjningsprogram 2017–2020 om den regionala kollektivtrafikens utveckling och kollektivtrafiksatsningar blev utgångspunkten för att identifiera involverade aktörer (VGR, 2017c). Jag identifierade följande aktörer i kollektivtrafikens nätverk: kollektivtrafiknämnden, Västtrafik, trafikföretag, delregioner i VGR och medborgare och/eller resenärer. Jag valde tidsspannet 2015–2020 (se urvalskriteriet 2) för att Trafikförsörjningsprogrammet är aktuellt under den perioden. Innan programmet antogs finns dokument som berör kollektivtrafikens utveckling och därav sträcker sig tidsspannet två år innan programmet är gällande. I perioden 2015–2020 finns alltså dokument som är underlag för programmet. Som exempelvis årlig uppföljning och utvärdering av programmet från delregionerna.

För att urskilja institutionella relationer som utgör förutsättningar för ansvarsutkrävande var ett första steg att under materialinsamlingen identifiera viktiga aktörer i kollektivtrafiken. Som tidigare nämnt identifierades aktörerna kollektivtrafiknämnden, Västtrafik, trafikföretagen, delregionerna i VGR och medborgarna och/eller resenärer. För att förtydliga vilka aktörer som finns i kollektivtrafikens nätverk har materialinsamlingen kretsat kring de fem identifierade aktörerna.

Insamlingen av materialet för uppsatsen har skett utifrån tre urvalskriterier och en strävan efter så kallad ouppnåelig mättnad. Med mättnad menas att bearbeta materialet till dess att det inte tillför något mer meningsfullt (Solli, 2020:133).

Analys av material

Jag genomförde en kvalitativ textanalys av insamlat material. Det är svårt att begränsa kvalitativ empiri eftersom det ofta kan handla om att analysera meningar, stycken eller hela sidor. Kvalitativa data är ofta ostrukturerade och svåra att sortera hierarkiskt. För att råda bot på problemet med oredan som kvalitativ data innehar antog jag en systematisk hållning vid analysen. Vilket innebar att noggrant läsa dokumentens delar, helhet och kontext. Alla dokument analyserades utifrån ett kriterium innan jag gick vidare till nästa kriterium.

Till min hjälp att systematisera kodningen av materialet ställde jag analysfrågor till materialet (se Tabell 4 nedan). Analysschemat är en operationalisering av modellen för ansvarsutkrävande utifrån aspekter av kriterierna inkludering, offentlighet och lyhördhet i Esmarks (2007) modell för ansvarsutkrävande i governancenätverk.

Jag använde datorprogrammet NVivo för att systematisera insamlingen, kodningen och analysen av materialet. Alla dokument sparades digitalt i programmet och bidrog till att materialet var lättöverskådligt samt lättillgängligt. Kodning innebär att sammanföra likande observationer med hjälp av analys-schemat frågor. NVivo möjliggjorde även att överstrykningar i texten systematiskt kunde kopplas till ett specifikt tema. Även antalet teman av kriterierna var möjliga att överblicka samtidigt som jag kunde föra anteckningar i programmet om processens olika vägval. När observationerna hade en tydlig teorikoppling, framträdande eller återkommande i materialet kategoriserade jag de som teman. De olika temana som identifierades i analysen användes för att besvara uppsatsens frågeställning.

Tabell 4. Analysschema ansvarsutkrävande	
Kriterier för ansvarsutkrävande	Frågor
Inkludering	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vilka tendenser pekar på att nätverkets aktörer som utkrävs på ansvar verkar inom nätverket och de som utkräver ansvar finns utanför nätverket? ➤ Vilka tendenser tyder på att representanter i nätverket utkrävs på ansvar av gruppen de representerar? ➤ Vad tyder på att nätverket identifierat moraliska och traditionella valkretsar?
Offentlighet	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vilka tendenser pekar på att det finns processer kring dokumenthantering? ➤ Vad pekar på att nätverket granskas? Vilken typ av granskning förekommer? ➤ Vilka tendenser pekar på att nätverket upprätthåller en diskurs om ansvarsutkrävande?
Lyhörddhet	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vilka tendenser pekar på att nätverkets aktörer har varierande mandat och sanktioner som utformats av nätverkets intressenter? ➤ Finns det tendenser som pekar på att nätverket periodiskt granskas?

RESULTATREDOVISNING OCH ANALYS

I följande del presenteras uppsatsens resultat och analys som är uppdelad utifrån de tre kriterierna för ansvarsutkrävande. Kapitlet inleds med en empirisk analys av styrsystemet för kollektivtrafiken som synliggör de mest framträdande aktörerna i materialet. Därefter presenteras resultatet av den teoretiska analysen utifrån teman som identifierades i materialet med hjälp av analyschemat för ansvarsutkrävande. Studien avslutas med en slutdiskussion och slutsatser.

Organisationsskiss över styrsystemet för kollektivtrafiken i VGR

Kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) fastställer att kollektivtrafiken är ett regionalt ansvar och det ska finnas en regional kollektivtrafikmyndighet i varje län. År 2011 skrevs ett avtal (VGR, 2011) om ansvar för kollektivtrafiken i Västra Götaland. Avtalet innebär att regionen skulle ensamt bära ansvar för den regionala kollektivtrafiken. Regionens är därmed regional kollektivtrafikmyndighet i Västra Götaland och har ansvar för kollektivtrafiken. Det är kollektivtrafiknämnden² i Västra Götaland som sköter myndighetens uppgifter och är det ledande politiska organet inom kollektivtrafikområdet samt beställare av kollektivtrafik (VGR, 2017d:19; VGR 2019b:1). Regionfullmäktiges budget och det strategiska styrdokumentet trafikförsörjningsprogrammet ger inriktningen för kollektivtrafiknämndens arbete (VGR, 2017c:24). Både Kollektivtrafiklagen och avtal om ansvar mellan kommunerna och regionerna (VGR, 2011) utgör ett institutionellt ramverk för kollektivtrafiken som reglerar regler och roller. Ramverk som är reglerande utgör den tredje definitionspunkten av governancenätverk (Sørensen & Torfing, 2006:10). Förutom ramverk som är reglerande nämns normativa, kognitiva och inbillade ramverk som nätverk förhandlar inom. Men eftersom uppsatsens huvudfråga handlar om förutsättningar för ansvarsutkrävande är det inte förenligt med ”inofficiella” aspekter som normer, sociala koder eller identiteter inom ramverket.

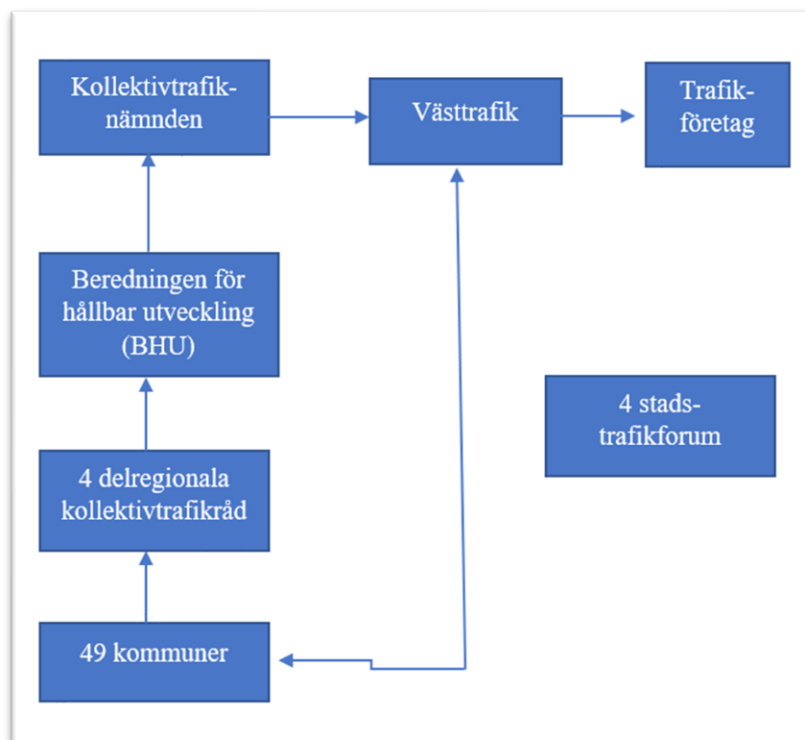
Västtrafik är ett bolag ägt av Västra Götalandsregionen som planerar och upphandlar kollektivtrafiken från trafikföretag (VGR, 2017c:25). Västtrafik samverkar även med kommunerna i regionen. Det gäller främst det operativa arbete med exempelvis tidstabell- och hållplatsfrågor och trafikdrift som sköts mellan tjänstepersoner på Västtrafik och kommunerna (VGR, 2017a:5). I styrsystemet för kollektivtrafiken identifieras privata, semi-offentliga och offentliga aktörer som utgör punkt ett i definitionen av governancenätverk (Sørensen och Torfing, 2006:9). De privata aktörerna utgörs av cirka 70 stycken partnerföretag som bedriver

² Organiseringen av regionala kollektivmyndigheter varierar i Sverige. Ansvaret kan vara delat mellan region och kommuner eller endast kommuner. Jag benämner den regionala kollektivtrafikmyndigheten i Västra Götaland som kollektivtrafiknämnden eller nämnden i syfte att tydliggöra aktörens karaktär.

bland annat biljettkontroll, busstrafik, båttrafik, taxi och tågtrafik (Västtrafik, 2020). Västtrafik och trafikföretaget Göteborgs Spårvägar är exempel på semi-offentliga aktörer eftersom de är företag ägda av de offentliga aktörerna Västra Götalandsregionen respektive Göteborgs Stad.

Kommunerna i regionen presenteras ofta i materialet som viktiga för att uppnå målen i trafikförsörjningsprogrammet (VGR, 2017c:1). I Västra Götaland finns 49 kommuner (se Figur 1 nedan). Kommunerna är i sin tur indelade i fyra delregioner: Skaraborg, Fyrbodalen, Sjuhärad och Göteborgsregionen (se Figur 1 nedan). Kommunerna är organiserade i delregionala kollektivtrafikråd som ansvarar för att skapa möten mellan kommunpolitiker i respektive delregion. Det finns även ett regionalt forum för strategiska frågor för kollektivtrafiken i Västra Götaland som heter beredningen för hållbar utveckling (BHU). I forumet möts region- och kommunpolitiker samt berörda tjänstemän. BHU ansvarar för att i samråd formulera förslag till beslut gällande den strategiska inriktningen i Trafikförsörjningsprogrammet. Men det är kollektivtrafiknämnden som beslutar om programmet efter att BHU har formulerat förslag till beslut (VGR, 2017a).

Figur 1. Organisationsschema kollektivtrafikens nyckelaktörer i Västra Götaland.



Utöver de delregionala kollektivtrafikråden finns fyra stadstrafikforum som utgörs av regionens namn: Göteborgs stadstrafik (Göteborg, Mölndal och Partille), Trestad (Uddevalla, Trollhättan och Vänersborg), Skövde i Skaraborg och Borås i Sjuhärad (VGR, 2017a:3). Forumen består

av politiker och samråder inom ramen för trafikförsörjningsprogrammet kring frågor om stadsutveckling och kollektivtrafik (VGR, 2017c:26).

Samverkansformerna kring kollektivtrafiken finns reglerade och är antagna av kommunerna och regionen (VGR, 2017a). Att aktörerna i nätverket samverkar tyder på en förhandlingsorienterad miljö. Vilket går i linje med att aktörer i governancenätverk interagerar förhandlingsorienterat (Sørensen & Torfing, 2006:10). Aktörerna i nätverket är inte jämlika gällande resurser och befogenheter. Asymmetrin mellan aktörerna bidrar till ett ömsesidigt beroende. Kollektivtrafikmyndigheten har mest befogenheter och resurser i form av beslutanderätt och budgetansvar. Men är samtidigt beroende av kommunernas markinnehav vid byggande av bussfiler eller resecentrum. Kommunerna är beroende av att Västtrafik och nämnden lyssnar in kring deras lokala behov gällande kollektivtrafiken. Västtrafik är beroende av trafikföretagen att utföra kollektivtrafiken som nämnden beställt. För nätverkets överlevnad krävs att aktörerna samarbetar utifrån sina resurser och befogenheter. Aktörernas ömsesidiga beroende hänger ihop med aspekten att governancenätverk strävar mot gemensamma mål och visioner. Vilket alla aktörer i styrsystemet för kollektivtrafiken gör. Den gemensamma visionen aktörerna strävar mot är att ” ... andelen hållbara resor ökar i hela Västra Götaland, och kollektivtrafikresandet fördubblas, för en attraktiv och konkurrenskraftig region” (VGR, 2017c:1).

Sammanfattningsvis utgör styrsystemet för kollektivtrafik i Västra Götalandsregionen privata, semi-offentliga och offentliga aktörer. Aktörerna är beroende av varandra men verkar inom kollektivtrafiklagen (SFS 2010:1065) och trafikförsörjningsprogrammet (VGR, 2017c) som utgör det institutionaliserade ramverket som reglerar aktörerna. De förhandlingar som försiggår inom nätverket är främst samråd i utformningen av styrdokumentet. Men även samverkan och dialog i forum kring andra områden relaterat för kollektivtrafik. Målet i det regionala trafikförsörjningsprogrammet är att bli en attraktiv och konkurrenskraftig region samt att öka hållbara resor och kollektivtrafikresande. Detta mål tillsammans med att kollektivtrafiken bidrar till samhällsnytta som exempelvis utvidgningen av regionens arbetsmarknad och minskande klimatutsläpp är ett syfte med samhällsnyttig karaktär. Hur målen uppfylls regleras i nätverket utifrån gemensamt satta delmål och kan därmed tolkas som att nätverken är självreglerande och delmålen kan uppnås utifrån aktörernas förutsättningar. Nedan presenteras resultat av den teoretiska analysen av ansvarsutkrävande i styrsystemet för kollektivtrafiken i Västra Götaland.

Inkludering

Kriteriet inkludering i Esmarks (2007) modell för ansvarsutkrävande handlar främst om att identifiera ett representativt forum för governancenätverk. Forumet innehar representanter som representerar relevanta intressenter eller grupper. För att nätverket ska anses ha demokratisk potential kan intressenterna utkräva ansvar av representanterna. Men resultatet av analysen pekar på svaga eller inga tendenser att det finns ett representativt forum i Västra Götalands kollektivtrafikstorsystem. Att jag inte kunde identifiera ett representativt forum är enligt modellen (Esmark, 2007) ett demokratiskt problem för nätverket och formen av ansvarsutkrävande domineras av traditionellt ansvarsutkrävande.

De fem teman som jag identifierade i materialet var traditionellt ansvarsutkrävande, governancestyning, kommuner och delregioner, Västtrafik och moraliska valkretsar. Varav några av temana har underteman. Efter presentationen av teman besvaras frågeställning kopplad till kriteriet inkludering.

Traditionellt ansvarsutkrävande

Medborgare i Västra Götaland är den mest självklara gruppen som är representerade. Aktören som representerar medborgarna är kollektivtrafiknämnden. Nämnden är förutom folkvald även den regionala kollektivtrafikmyndigheten i Västra Götaland med ett strategiskt uppdrag som anges utifrån mål och anvisningar från regionfullmäktige och regionstyrelsen. Nämnden är det politiskt ledande organet inom kollektivtrafikområdet, systemägare för att fullfölja det ansvar som regionen har för kollektivtrafiksystemet och regionens beställare av kollektivtrafik (VGR, 2019b:1).

Anledningen till att nämnden kategoriseras under temat traditionellt ansvarsutkrävande beror på den tydliga relationen mellan politiker i nämnden och medborgare i regionen. Ansvarsutkrävandet sker var fjärde år i allmänna val (VGR, 2015). Huruvida en väljare utkräver ansvar specifikt för just kollektivtrafiknämnden är inget som studien undersöker. Det är istället uppsatsens övergripande fråga om förutsättningar för ansvarsutkrävande som besvaras. Det går i materialet att tyda ett formellt tillvägagångssätt för ansvarsutkrävande mellan nämnden och väljare i Västra Götaland. Men det är knappast överraskande att traditionell ansvarsutkrävande hittas i materialet. Det går i linje med att resonemanget att olika styrningstyper som traditionell statlig styrning, marknadslösningar och governance staplats på lager och interagerar med

varandra (Torfing m.fl, 2012:19-20). I detta fall handlar det om att traditionellt ansvarsutkrävande kan identifieras. Vilket går hand i hand med traditionell styrning.

Det är dock svårt att avgöra om regionfullmäktige är i nätverket eller inte. Fullmäktige har ansvar för alla politiska frågor i regionen och likt riksdagen på nationell nivå är det regionfullmäktiges anvisningar som nämnden utgår ifrån. Det innebär att det finns tendenser som pekar på att nämnden utkrävs på ansvar av fullmäktige. Ansvarsutkrävande sker främst genom rapportering och uppföljning av nämndens verksamhet till regionfullmäktige. Som citatet från kollektivtrafiknämndens reglemente belyser: ”Kollektivtrafiknämnden har ett särskilt ansvar att följa upp och till regionfullmäktige rapportera hur arbetet med kollektivtrafik i Västra Götalandsregionen svarar upp mot dess övergripande mål.” (VGR, 2019b:2).

Kriteriet inkludering (Esmark, 2007) handlar om att de som utkräver ansvar ska finnas utanför nätverket och bli representerade i nätverket för att inneha en demokratisk potential för nätverket. Utifrån det resonemanget betyder det att relationen mellan medborgarna och politikerna har demokratiskt potential. Detta eftersom medborgarna är representerade av politiker i nämnden. Men att medborgare är representerade av politiker är mer traditionellt styrande än governancestyning. Låt oss istället gå vidare till kollektivtrafiksystemets styrning utifrån governance som jag identifierade i materialet.

Governancestyning i kollektivtrafiksystemet

Governancestyning innebär övergripande att samhällsstyrningen blir mer komplex och fler aktörer involveras för att öka den offentliga politikens förmåga. Samhällsförändringen ”from government to governance” visar på olika skriften i styrningens organisering. En av skiftningarna är från politik, ekonomi och sociala hierarkier till decentraliserade marknader, partnerskap och nätverk. I styrsystemet för kollektivtrafik finns tendenser som pekar på viss governancestyning.

Den governancestyning som identifieras i materialet är att det finns olika forum, projekt, partnerskap, nätverk och intresseorganisationer vars syfte på ett eller annat sätt är att arbeta med kollektivtrafikfrågor. Till exempel Hållbart resande Väst (förkortning HRV) som är en kompetens- och projektplattform för hållbart resande. Västra Götalandsregionen vill att plattformen tillsammans med Region Halland, kommuner, Västtrafik, Hallandstrafiken ökar andelen hållbara resor i Västsverige (VGR, 2017d). Plattformens fokus är att erbjuda kommuner

projekt, kunskapsstöd och nätverk (VGR, 2017c:9). HRV anser jag kan kategoriseras som ett nätverk som verkar inom styrsystemet för kollektivtrafiken.

Utifrån konceptet representativt forum är det svårt att kategorisera plattformen som en aktör som representerar en grupp. Det finns inget i materialet som tyder på att HRV utkrävs på ansvar eller utkräver ansvar av en annan grupp. Plattformen riktar sig mot kommuner som har ambitionen att arbeta med hållbart resande. Men det finns inga tendenser som pekar på att kommunerna utkräver ansvar och blir representerade. Relationen är snarare att HRV erbjuder kommunerna kunskap och ett nätverk på området som kommunerna helt frivilligt kan medverka i. Frivillighet är som bekant en av governancenätverkens kännetecken (Sørensen & Torfing, 2006:9–10).

En annan aktör som medverkar i framtagningen av styrdokumentet för kollektivtrafiken är Partnersamverkan som är en samverkansarena för branschen kollektivtrafik. Det framgår i materialet att Partnersamverkan tillsammans med SKR har utvecklat en vägledning för att ta fram trafikförsörjningsprogram för regionerna (VGR, 2017c). I det nationella branschgemensamma samarbetet diskuteras "... branschövergripande frågor och man arbetar fram vägledningar och verktyg till stöd för branschens aktörer ... gällande trafikplikt, avtalsformer och frågor som rör det kommersiella marknadstillträdet." (VGR, 2017c:19).

Partnersamverkan anser jag tyder på att det finns ett nätverk i governancenätverket som samverkar med styrsystemet för kollektivtrafiken i Västra Götaland. Men när det gäller ansvarsutkrävande finns det inga tendenser i materialet som pekar på att Partnersamverkan som aktör utkrävs på ansvar av en annan part. Men det är tydligt att Partnersamverkan representerar branschorganisationerna Svensk Kollektivtrafik, Sveriges Bussföretag, Svenska Taxiförbundet, Branschföreningen Tågoperatörerna, Sveriges Kommuner och Landsting samt Trafikverket och Jernhusen (VGR, 2017c:19). Med tanke på att Partnersamverkan är en samverkansarena för branschen tolkar jag att aktören är förhandlingsorienterad. Som är en del av definitionen av governancenätverk (Sørensen & Torfing, 2006:10).

Kommuner och delregioner

Organiseringen av kollektivtrafiken kan tolkas som att kommunerna representeras av delregionala kollektivtrafikeråd. Utifrån teorin (Esmark, 2007) borde kommunerna därför kunna utkräva ansvar från delregionerna som representerar dem i nätverket. Men det finns inga tendenser som pekar på att kommunerna utkräver ansvar från delregionerna eller BHU. Istället

är fokus på samverkan och dialog mellan kommunerna och regionen. Kommunerna presenteras som viktiga aktörer för att uppnå målen för kollektivtrafiken. Men jag finner inget stöd i materialet att kommunerna kan utkräva ansvar av delregionerna. Att det är kommunpolitiker som är representant för sin kommun i de delregionala kollektivtrafikeråden tyder istället på ett traditionellt ansvarsutkrävande mellan kommunpolitikerna och medborgare i kommunen (VGR, 2017a:9).

I de delregionala kollektivtrafikeråden är fokus på förankring av beslut eller förslag som en viktig del av utvecklingen på området där dialogen i de delregionala kollektivtrafikeråden är en plattform för arbetet. Citatet nedan ringar in att fokus är på samverkansformer och möjligheter till att komma överens. Om ansvar nämns är det fokus på att nämnden är ansvarig för kollektivtrafiken (VGR, 2011:2) eller ansvarar för att bilda själva samverkansforum (VGR, 2011:5).

”Samverkansforum på delregional nivå ska säkerställa dialog- och samrådsmöjligheter mellan kommuner inom respektive delregion samt mellan delregion och Region [Västra Götaland]. Mötet ska hållas mellan politiska företrädare för Regionen och Kommunerna [alla kommuner i Västra Götaland] på delregional nivå om kollektivtrafikens utveckling, infrastrukturfrågor och andra för kollektivtrafiken relevanta regionala utvecklingsfrågor” (VGR, 2011:5).

Enskilda kommuner anges ofta vara viktiga för att utveckla kollektivtrafiken. Men det är inget som tyder på att kommunerna varken utkrävs på ansvar eller utkräver ansvar. Enskilda kommuners synpunkter och inspel går via de delregionala kollektivtrafikeråden. Jag anser att lämna synpunkter är i viss mån ansvarsutkrävande. Det ger utrymme för eventuella frågor eller synpunkter för kollektivtrafiken. Men det finns inga tendenser som pekar på att det finns en formell ordning av ansvarsutkrävande i de delregionala kollektivtrafikeråden eller BHU. Ansvarsutkrävandet är istället traditionellt i form av allmänna val i kommunerna. Min tolkning är att kommunerna representerar sina medborgare i delregionerna.

Västtrafik: lite överallt i styrsystemet

En annan aktör som var framträdande i analysen av kollektivtrafikens styrsystem var Västtrafik. Det är ett bolag ägt av regionen som kollektivtrafiknämnden inom ramen för trafikförsörjningsprogrammet lämnar ett uppdrag/beställning till (VGR, 2019b:3). Bolaget ska

årligen lämna en skriftlig redovisning av genomförandet av sitt uppdraget till kollektivtrafiknämnden (VGR, 2017b:2).

Det finns inget i materialet som tyder på att Västtrafik representerar en grupp som exempelvis resenärer eller trafikföretagen. Västtrafiks uppdrag är att planera och upphandla kollektivtrafiken i Västra Götaland. Istället finns det tendenser som pekar på att kollektivtrafiknämnden utkräver ansvar av Västtrafik. Nämnden vill att Västtrafik följer upp sitt uppdrag och lämnar en årlig skriftlig redovisning av genomförandet. Även fördjupande redovisningar för delmålen i Trafikförsörjningsprogrammet förväntas presenteras på nämndmötena. I och med att nämnden kräver information från Västtrafik kan det tolkas som att nämnden utkräver ansvar av bolaget (VGR, 2017b:2).

Med modellens (Esmark, 2007) resonemang att governancenätverk är representativa forum skulle det innebära att nämnden är utanför nätverket för att den utkräver ansvar och Västtrafik som utkrävs på ansvar representerar nämnden. Men jag har tidigare tolkat (se tema traditionellt ansvarsutkrävande) att kollektivtrafiknämnden är i nätverket och representerar medborgare i regionen. Om Västtrafik är en aktör som utkrävs på ansvar innebär det att nämnden innehar båda rollerna. Representant för medborgare i regionen och intressent för Västtrafiks uppdrag.

Men jag anser att det är en mer rimlig tolkning att nämnden och Västtrafik har rollerna beställare och utförare. En alternativ tolkning är att nämnden innehar båda rollerna. Att nämnden både utkrävs på ansvar av medborgarna i allmänna val och utkräver ansvar av Västtrafiks uppdrag. Oavsett roller kan jag i materialet identifiera aktörer som utkrävs på ansvar utan att representera gruppen/aktören som utkräver ansvar. Utifrån det resonemanget kan jag urskilja ett demokratiskt problem för nätverket för att ansvarsrelationen mellan aktörerna är oklar.

Västtrafik som aktör anser jag uppmanas av nämnden att närvara i olika konstellationer för kollektivtrafiken. Västtrafik ska lämna förslag på forskningsprojekt som går i linje med trafikförsörjningsprogrammet, utveckla nya tjänster för hållbart resande, samverka med kommunerna, samverka i regionens pendlingsnav (i de fyra stadstrafikforumen), arbeta för hållbar landsbygdsutveckling, förbereda införandet av nya zonstrukturer och samverka med Trafikverket (VGR, 2017b). Vissa punkter ingår i bolagets uppdrag från nämnden. Men att samverka med olika aktörer i olika konstellationer är något som bidrar till oklara ansvarsförhållanden. Det tyder mer på att Västtrafik är en aktör som förankrar beslut och samverkar med andra aktörer. Vilket är en typisk aspekt av aktörer i governancenätverk som präglas av att vara förhandlingsorienterade (Sørensen & Torfing, 2006:10). I materialet

framkommer exempelvis att för att uppnå ”bättre förankring och samverkan” i de delregionala kollektivtrafikeråden rekommenderas att representanter från Västtrafiks styrelse adjungeras i olika forum och grupper (VGR, 2017c:26). Jag tolkar Västtrafiks roll som en representant i sammanhang där kollektivtrafikens operativa verksamhet behandlas eller diskuteras. Västtrafik ska vara i bakgrunden och förankra kollektivtrafik lokalt hos kommunerna men även arbeta med nämndens målsättning.

Min tolkning är att Västtrafik är en aktör i styrsystemet som utkrävs på ansvar av kollektivtrafiknämnden för att de har en relation som beställare och utförare. Men utifrån resonemanget att en aktör i ett nätverk som utkrävs på ansvar representerar en grupp finns inget som tyder på att Västtrafik representerar en grupp. Det finns därför utifrån temat Västtrafik inget stöd i materialet för teorin om att aktörer som utkrävs på ansvar representerar en grupp.

Moraliska valkretsar i kollektivtrafiken

I kriteriet inkludering finns även aspekten valkrets. En traditionell valkrets fokuserar på väljare och kategoriseras som ett problem för nätverkets demokratiska potential. Men en moralisk valkrets kategoriseras som en demokratisk potential för nätverket eftersom det vidgar valkretsen utöver väljare i allmänna val. Inkludering av moraliska valkretsar anses därför mer legitimt jämfört med traditionella väljare (Gutmann & Thompson, 1996:145).

Traditionella valkretsar framkom i materialet främst i form av väljare i regionen röstar i allmänna val och utkräver ansvar av politikerna i kollektivtrafiknämnden. Eftersom traditionella valkretsar redan diskuterats i temat traditionellt ansvarsutkrävande och i temat kommuner och delregioner fokuserar jag istället på konceptet moraliska valkretsar. I materialet identifierade jag två underteman utifrån konceptet moralisk valkrets som var frekvent återkommande: formell moralisk valkrets och informell moraliska valkrets.

En moralisk valkrets som ofta förekom i materialet var gruppen personer med funktionsvariation. Det beror på att det är ett lagkrav att innehållet i det regionala trafikförsörjningsprogrammet redovisar ”...tidsbestämda mål och åtgärder för anpassning av kollektivtrafik med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning...” (SFS 2010:1065). Förutom lagkravet från Kollektivtrafiklagen återfinns även de sju diskrimineringsgrunderna som också hittas i lagstiftningen. Även lagstiftning om nationella minoritetsspråk nämndes. Jag valde att inkludera lagstadgade diskrimineringsgrunder för att de

är grupper som exkluderas från normen eller allmänna principer. Att dessa grupper inkluderas anses vara en demokratisk potential för governancenätverk (Esmark, 2007:281).

Temat informella moraliska valkretsar är grupper som inte har stöd i lagstiftningen men som nämns i materialet. Det är till exempel barn eller ungdomar som inte kan påverka genom att rösta. Det är även turister och besöksnäring som är territoriellt exkluderade. När det kommer till ungdomar framgår det i materialet att aktörerna hoppas kunna behålla ungdomar och studenter som resenärer eftersom de sällan äger bil och åker kollektivt. Det finns med andra ord tendenser till att moraliska valkretsar inkluderas i kollektivtrafikens styrsystem.

Det finns alltså tendenser som pekar på att moraliska valkretsar inkluderas i styrsystemet för kollektivtrafiken i Västra Götaland. Men jag finner inga tendenser som pekar på att grupperna som avses vara moraliska valkretsar kan utkräva ansvar av en representant. Med undantaget att Västtrafik har utsett två barnrättsombud för att öka fokus på barns förutsättningar i kollektivtrafiken (VGR Analys, 2019:31).

Relevant inkludering men uteblivet representativt forum

Mitt svar på frågeställning om huruvida det finns aspekter av inkludering i styrsystemet för kollektivtrafiken i Västra Götaland är att relevanta aktörer inkluderas men ansvarsutkrävandet är traditionellt. Aktörerna i nätverket är definitivt relevanta för att uppnå nätverkets syfte men det finns inget stöd för att nätverket är ett representativt forum. Att moraliska valkretsar är inkluderade i nätverket är en demokratisk potential. Men att jag inte identifierar ett tillvägagångssätt för grupperna att utkräva ansvar bidrar till att ansvarsutkrävandet är problematiskt. Min slutsats för kriteriet ansvarsutkrävande är därmed att inkluderingen av aktörer är relevant. Men formella former för ansvarsutkrävande domineras av traditionellt ansvarsutkrävande.

Offentlighet

Kriteriet offentlighet handlar om att relationen mellan de som fattar beslut och de som omfattas av besluten ska vara tillräckligt offentlig. Analysschemat pekade på aspekterna dokumenthantering, medias roll och nätverkets diskurs om ansvarsutkrävande (Esmark, 2007). Utifrån materialet och analysschemats frågor identifierade jag fem teman som berör kriteriet offentlighet: dokumenthantering, granskning av nätverket, ansvarsfördelning, explicit ansvarsutkrävande och förutsättningar för ansvarsutkrävande. Några av temana har underteman. Det övervägande resultatet var att det finns svaga tendenser som pekar på att det

finns aspekter av kriteriet offentlighet. Det mest framträdande mönstret i materialet var temat ansvarsfördelning och undertemat intern granskning av nätverket. Nedan redovisas kriteriets resultat och avslutas med att besvara frågan kopplad till kriteriet offentlighet.

Dokumenthantering

Det fanns inga starka tendenser som pekar på att det finns processer för dokumenthantering i styrsystemet för kollektivtrafik. Utifrån materialet finns det svagt stöd för att nätverket har en övergripande process kring dokumenthantering. Det är främst kollektivtrafiknämnden som har tydliga riktlinjer för dokumenthantering. De delregionala kollektivtrafikråden som innehar kommunpolitiker har svaga tendenser som pekar på dokumenthantering. Men samtidigt är rådet organiserat som ett informellt samverkansorgan.

Det som framkom i materialet var att kollektivtrafiknämnden har processer för dokumenthantering, arkivering och riktlinjer kring sekretess (VGR, 2020a). Men det är inte så märkvärdigt eftersom nämnden är en offentlig myndighet och har därför lagstiftade skyldigheter kring dokumenthantering.

Till skillnad från kollektivtrafiknämnden som är en myndighet framgick det i materialet att de två delregionala kollektivtrafikråden som analyserades är ett ”informellt samverkansorgan och dess arbetsformer regleras inte i kommunallagen” (Fyrbodan, 2019:1). Att rådet är informellt och inte regleras i kommunallagen kan tolkas som att det inte finns en process kring dokumenthantering. Men samtidigt framgår det att rådet tillhandahåller administration i form av en sekreterare och beredande tjänsteperson. Det kan därav tolkas att det finns förutsättningar för dokumenthantering för att det finns personal som eventuellt skulle arbeta med det.

Granskning av nätverket

Intern och extern granskning är två underteman som jag identifierade i analysen av materialet. Granskning förutsätter att det finns två parter. En som granskar och en som granskas. Styrsystemet för kollektivtrafik som jag kallar nätverk är det som granskas. Det som framkom i analysen var att granskaren kunde variera mellan nätverkets aktörer. Den typ av granskning som genomfördes av nätverkets aktörer valde jag att kategorisera som intern granskning. Granskning som sker av aktörer utanför nätverket kategoriserade jag som extern granskning. Exempelvis att media eller medborgare granskar nätverkets beslutsprocess.

Intern granskning var det dominerande temat i analysen av materialet. Det innebär att det finns tendenser till intern granskning. Den interna granskningen handlar om att det sker uppföljning

av samverkansformer mellan kommunerna och regionen och årlig uppföljning av måluppfyllelse kring kollektivtrafiken.

Samverkansformerna mellan regionens alla kommuner och regionen fastställdes 2011 i ett avtal om ansvar (VGR, 2011). Avtalet har därefter reviderats 2016 och 2017 (VGR, 2017a). Samverkansformerna handlar om att berörda aktörer strävar i gemensam riktning och samverkar kring regionens kollektivtrafik. De aktörer som nämns är regionen, Västtrafik och kommunerna. Uppföljningen av samverkansformerna skedde även under 2020 vilket tyder på att uppföljningen är kontinuerlig (VGR, 2020b). Förutom revidering av samverkansformerna sker även en typ av intern granskning inom nätverket mellan kollektivtrafiknämnden och Västtrafik. Bolaget ska lämna en årlig redovisning av genomförandet av uppdraget (VGR, 2017c).

Den årliga uppföljningen av måluppfyllnad är en annan typ av intern granskning som identifierades som intern granskning. Under kollektivtrafikens fyra års programtid sker en årlig uppföljning av uppsatta mål. Kommunerna får då möjlighet att via de delregionala kollektivtrafikeråden lämna formella yttranden på måluppfyllnaden (VGR, 2017c). Den interna granskningen av måluppfyllnad möjliggör för kommunerna att ha insyn i verksamheten och yttra sig angående lokala behov och förutsättningar. Citatet nedan beskriver förfarandet av den årliga uppföljningen av styrdokumentet trafikförsörjningsprogrammet. Kollektivtrafiknämnden skickar remiss till kommunerna vars remissvar är ett av flera underlag till Västtrafiks uppdrag.

”Västra Götalandsregionen genomför varje år en övergripande uppföljning av hur den regionala kollektivtrafiken utvecklas i förhållande till målen i trafikförsörjningsprogrammet... Uppföljningen avser enbart de mål och indikatorer som finns i programmet och redovisas med måluppfyllelse gentemot angivna måltal. Ett antal indikatorer utan måltal finns med för att bättre kunna analysera och bedöma utvecklingen av målen.”
(VGR Analys, 2019:6)

Det andra undertemat till granskning av nätverket handlar om extern granskning. Utifrån modellen för ansvarsutkrävande (Esmark, 2007) handlar det om huruvida nätverket är öppet för granskning. Det finns inget starkt stöd i materialet som tyder på att nätverket är öppet eller slutet för granskning. Det är som tidigare nämnt den interna granskning som dominerar.

Det finns dock stöd i materialet som pekar på att kollektivtrafiknämnden är öppen för granskning. I nämndens arkivbeskrivning framgår att deras riktlinjer har i ”...huvudsyfte att

underlätta för allmänheten att ta del av allmänna handlingar, samt att påvisa vikten av hur arkiv kan bidra till ökad förståelse och fördjupande studier om myndighetens verksamhet.” (VGR, 2020a:3). Jag tolkar det som att nämnden har förutsättningar för att granskas. Men likande tendenser finns inte hos andra aktörer i nätverket. Därför anser jag att det finns svaga tendenser som pekar på att nätverket som helhet är öppen för granskning.

Externa granskare som media nämns inte frekvent i materialet. Jag anser att det pekar på att kollektivtrafiken som styrsystem inte granskas av media i hög grad. Istället nämns media i kontexten att medborgardialoger är en modell för ökad transparens om politiska beslut och dess effekter för enskilda medborgare. Vilket media, likt medborgardialoger, också skulle kunna bidra till (Nowé Hedvall, Salomonson & Wolmesjö, 2017). Att media nämns som en modell som skulle kunna ökad transparens anser jag tyder på att media som granskare saknas.

Ansvarsfördelning

Modellen för ansvarsutkrävande (Esmark, 2007) framhäver att om det finns en diskurs om ansvarsutkrävande finns det demokratiska potential i governancenätverk. Temat ansvarsfördelning identifierades i materialet utifrån kodningen av ordet ansvar. Temat handlar inte om mekanismen ansvarsutkrävande utan om en identifiering av en fördelning av ansvar eller arbetsordning. Temat ansvarsfördelning är det dominerande temat i materialet när det kommer till kodning av ansvar och har därför starkt stöd.

Ansvarsfördelning förekommer ofta i materialets kontext för samverkansformer. Att en aktör har ansvar för en del av samverkan. Citatet nedan är en kort summering som belyser vilken aktör som har vilket ansvar. Jag har fetmarkerat när ansvar uttrycks i citatet för att ge en tydligare bild hur ansvar som ord används. Aktörerna som nämns är kollektivtrafiknämnden, Beredningen för hållbar utveckling, delregionala kollektivtrafikråd och de fyra stadstrafiknaven i regionen.

*”**Ansaret** för att fatta beslut om strategisk inriktning liksom att omsätta inriktningen i trafikåtgärder och trafikplikt ligger på Regionen... BHU ska även enas om förslag gällande andra övergripande strategiska frågor. Att använda samverkansformen i samråd kräver stort **ansvarstagande** från samtliga parter och ska endast användas vid framtagande av underlag för Regionens beslut gällande de allra viktigaste utvecklingsfrågorna. De delregionala kollektivtrafikråden **ansvarar** för att utveckla delregionala målbilder i dialog med Regionen samt att behandla förslag till strategisk inriktning i Trafikförsörjningsprogram*

och andra strategiska dokument. För de fyra naven i regionen; Göteborgs stadstrafik..., Trestad ..., Skövde i Skaraborg och Borås i Sjuhärad föreslås att samverkansavtal upprättas mellan Regionen och berörda kommuner. Avtalen syftar till att tydliggöra respektive parts ansvar för kollektivtrafikens utveckling i respektive stadstrafikområde samt att säkerställa att samverkan sker.” (VGR, 2017a:3. Egen fetstil).

Explicit ansvarsutkrävande

Modellen för ansvarsutkrävande (Esmark, 2007) hänvisar till att en diskurs om ansvarsutkrävande leder till demokratisk potential för ett governancenätverk. I materialet finns svagt stöd för en diskurs om ansvarsutkrävande. Det är främst relationen mellan kollektivtrafiknämnden och medborgarna som förekommer i materialet. Vilket är en traditionell form av ansvarsutkrävande. Till exempel omnämns ansvarsutkrävande som att nämnden har ett politiskt ansvar gentemot medborgare i Västra Götaland (VGR, 2017c:25). Eller att medborgare i regionen påverkar kollektivtrafikens utveckling genom att rösta i regionvalet (VGR, 2020a:4). Det finns med andra ord en tendens till att ansvarsutkrävande förekommer i materialet. Men det är inte frekvent förekommande och när det nämns är det i form av traditionellt ansvarsutkrävande.

Förutsättningar för ansvarsutkrävande

Temat förutsättningar för ansvarsutkrävande identifierades som ett tema när kodningen av ansvar inte passade in i varken temat ansvarsfördelning eller temat explicit ansvarsutkrävande. Förutsättningar för ansvarsutkrävande är exempelvis att information och kommunikation är tillgänglig eller att ge inspel eller synpunkter.

Gällande att ge inspel är det främst kommunernas inspel till regionen som framkommer i materialet. Att kommunerna gör inspel kring kollektivtrafikens verksamhet till de delregionala kollektivtrafikråden som i sin tur lyfter inspelen till Beredningen för hållbar utveckling. BHU formulerar förslag till beslut som kollektivtrafiknämnden beslutar om. Citatet nedan belyser arbetsgången för kommunerna när de gör inspel.

”Kommun kan enskilt, eller genom kollektivtrafikråden eller BHU, ge inspel till Regionen rörande behov i övergripande strategiska kollektivtrafikfrågor. Kollektivtrafiknämnden kan likväl ta initiativ till förändringar. Regionen beslutar om vilka frågor Regionen bedömer behöver utredas och förbereder därefter ett underlag.” (VGR, 2017a:11).

Information är en aspekt som är viktig för att ansvarsutkrävande ska kunna ske. Att informationen är tillgänglig och att aktörer utifrån informationen kan utkräva ansvar. I materialet finns svaga tendenser som pekar på att information är tillgänglig. Anledning till att jag tolkar att det finns en svag tendens kring ansvar är att indikationen om detta baseras på ett dokument som är regionövergripande (VGR, 2013). Att det finns förutsättningar i form av riktlinjer att information ska vara tillgänglig. Men det är riktat mot alla verksamheter inom regionen och gäller inte kollektivtrafiken som styrsystem specifikt.

Intern granskning och ansvarsfördelning dominerar

Sammanfattningsvis finns det övervägande svaga tendenser som pekar på att styrsystemet för kollektivtrafiken är offentlig utifrån analysmodellens aspekter. Temat dokumenthantering gäller inte generellt för hela nätverket. Det är främst kollektivtrafiknämnden som har riktlinjer för detta. Temat granskning av nätverket domineras av intern granskning såsom årlig uppföljning av måluppfyllelse och revidering av samverkansformer. Det finns inga tendenser som pekar på att nätverket i sin helhet är öppen eller slutet för granskning. Dock finns det tendenser som pekar på att kollektivtrafiknämnden har förutsättningar för att tolkas som öppet för granskning av allmänheten. Det finns inget stöd i materialet som pekar på att media som extern granskare förekommer. Tvärtom finns det en svag tendens som pekar på att media med fördel kunde bidra till ökad transparens av regionens politiska beslut. Gällande diskurs kring ansvar var det temat ansvarsfördelning som dominerade i materialet. Temat förutsättningar för ansvarsutkrävande och temat explicit ansvarsutkrävande har svagt stöd i materialet.

Min slutsats och svar på frågeställningen för kriteriet offentlighet är att det finns tendenser som pekar på aspekter som dokumenthantering, granskning och diskurs kring ansvarsutkrävande. Men det är kollektivtrafiknämnden som offentlig aktör som dominerar processer för dokumenthantering. Granskningen av nätverket är intern och sker gentemot samverkansformer och årlig måluppfyllelse. Men aspekten extern granskning har inte fångats i materialet. Diskurs kring ansvarsutkrävande präglas av traditionellt ansvarsutkrävande medan diskursen om ansvar domineras av ansvarsfördelning. Jag anser att nätverket har ett demokratiskt problem för att ansvarsfördelning som diskurs dominerar och kan liknas vid en teknokratisk diskurs. Ett annat demokratiskt problem är att extern granskning inte tycks ske. Istället dominerar den interna granskningen.

Lyhördhet

I analysen av materialet identifierades tre teman. Temana togs fram med hjälp av frågor från kriteriets analyschema och kretsar kring mandat och sanktioner. Trots att det fanns stöd för att aktörerna har varierande mandat hittades inget stöd för att intressenter utformar mandaten för representanterna. Varierande mandat utifrån modellen (Esmark, 2007) för ansvarsutkrävande anser som tidigare nämnt vara en demokratisk potential. Det fanns heller inget stöd för att det fanns sanktioner tillhörande mandaten och inget stöd för att det bedrivs periodisk granskning av nätverket som en kollektiv aktör. Resultatet pekar därför på att det finns svaga eller inga tendenser för aspekterna i kriteriet lyhördhet. Kriteriets frågeställning besvaras avslutningsvis genom att konstatera att det finns tydliga mandat men inga sanktioner.

Varierande mandat

Det finns starkt stöd i materialet som pekar på att nätverkets aktörer har olika mandat. Vilket modellen för ansvarsutkrävande anser vara en demokratisk potential för governancenätverk (Esmark, 2007). Till exempel har kollektivtrafiknämnden två olika mandat som regleras och antas av regionfullmäktige. Dels har nämnden ett systemägaruppdrag som innebär att nämnden är "... det ledande politiska organet med ansvar för strategiska kollektivtrafikfrågor ur ett regionövergripande systemperspektiv." (VGR, 2019b:2). Dels har nämnden ett beställaruppdrag och beställer kollektivtrafik för Västra Götaland via Västtrafik (VGR, 2019b). Med tanke på att ingen annan aktör har ett systemägaruppdrag eller beställaruppdrag fanns tydliga tendenser på att nätverkets aktörer har varierande mandat.

Samverkansformerna kring kollektivtrafiken i Västra Götaland (VGR, 2017a) tyder också på varierande mandat för inblandade aktörer. Olika aktörer samverkar på olika plattformar och har varierande mandat kopplat till kollektivtrafiken. Kommunerna har mandat att samverka i de delregionala kollektivtrafikeråden och ta fram en målbild för delregionens kollektivtrafik. Det regionala samverkansforumet BHU har mandat att ta fram förslag till den strategiska inriktningen för kollektivtrafiken i regionen. Kollektivtrafiknämnden som är den regionala kollektivtrafikmyndigheten i regionen har beslutanderätt. Citatet nedan illustrerar de olika mandat och plattformar för samverkan som resulterar i det strategisk inriktade Trafikförsörjningsprogrammet som revideras var fjärde år.

"Som plattform för samverkan kring kollektivtrafikutvecklingen i Västra Götaland finns beredningen för hållbar utveckling [BHU] och fyra delregionala

kollektivtrafikråd [kommunerna]. Forumen har en tydlig uppgift att bereda förslag inför slutligt beslut hos Regionen [kollektivtrafiknämnden]. För de fyra naven i regionen; ... ska fördjupade samråd ske, t ex genom samverkansavtal. Vidare utgör vardagskontakter mellan kommuner och Västtrafik fortsatt grundbulten i samverkan mellan parterna [kommunerna och kollektivtrafiknämnden].” (VGR, 2017a:8)

Förutom att det finns olika former för samverkan identifierades även olika tillvägagångssätt för aktörerna att samverka. Det är främst samråd och dialog som återkommer i materialet. Samråd definieras i materialet och innebär att parterna eller gruppen som samverkar ska enas kring ett förslag till beslut. Dialog definieras istället som en öppen diskussion mellan parterna som inte ställer krav på att parterna eller gruppen ska enas (VGR, 2017a:5). Återigen finns tendenser som pekar på att aktörernas mandat är olika eftersom aktörerna samverkar med hjälp av samråd och dialog.

Mandatens och sanktionernas utformning

Utifrån kriteriet lyhörddhet är en aspekt att mandaten och sanktionerna för representanter i nätverket utformas av intressenterna. Gällande mandat finns det svagt stöd för att intressenterna för en representant utformar tillhörande mandat. Till exempel ges de delregionala kollektivtrafikråden möjlighet att ge inspel på samverkansformerna som skickas som remissvar till kollektivtrafiknämnden (Boråsregionen, 2019; GR, 2019). Men eftersom kommunerna i råden är representanter och inte intressenter finns inget stöd i materialet att intressenter utformar mandaten.

Sanktioner hör ihop med mandat och kan ses som en form av bestraffning. Jag finner inget stöd i materialet att det finns förutsättningar för sanktioner. Med undantaget att det sker traditionellt ansvarsutkrävande av kollektivtrafiknämnden vid allmänna val och sanktionen är att inte bli omvald. I kriteriet lyhörddhet är tillvägagångssättet för sanktioner att intressenterna för en representant ålägger sanktioner (Esmark, 2007). För att sanktioner ska kunna identifieras är det därför viktigt att representanter och intressenter identifieras. I resultatet av kriteriet inkludering hittades inte tydliga representanter och intressenter. Att jag inte finner något stöd för att det finns sanktioner i materialet kan därför bero på att det finns svaga tendenser gällande tydliga representanter och intressenter i nätverket.

Utebliven granskning av nätverket

En aspekt i kriteriet lyhörddhet är att det sker periodisk granskning av nätverket som en kollektiv aktör. Att nätverket i sin helhet granskas. Resultatet av analysen visade att det inte finns tendenser som pekar på att governancenätverket granskas som en kollektiv aktör. Att det inte finns stöd för att nätverket som en kollektiv aktör granskas leder därmed till att sanktioner för nätverket uteblir totalt.

Mandat finns men inga sanktioner

Det korta svaret på frågeställningen om det finns aspekter av kriteriet lyhörddhet är att det finns inga tendenser som pekar på att styrsystemet för kollektivtrafiken i Västra Götaland innehar aspekter av kriteriet lyhörddhet. Det fanns dock en tendens som pekade på att aktörernas mandat varierar. Vilket utifrån modellen (Esmark, 2007) för ansvarsutkrävande bidrar till demokratisk potential för att skulle kunna innebära att variationen av mandat beror på variationen av representanter. Men det fanns inget stöd för att varierande mandat berodde på att intressenterna för representanten utformade mandaten. Att mandaten varierade handlar troligtvis om något annat. Till exempel kan samverkansformerna för kollektivtrafiken spåras till ett avtal om ansvar som skrev 2011 mellan kommunerna och regionen (VGR, 2011). Det kan med andra ord tyda på att mandaten utformats av aktörerna i styrsystemet. Inte intressenterna för nätverket.

Utifrån att det inte finns stöd i materialet att involverade aktörer kan åläggas sanktioner bidrar till att det inte finns tendenser som pekar på att styrsystemet för kollektivtrafiken i Västra Götaland inte är lyhört.

Min slutsats kring kriteriet lyhörddhet är att aktörernas mandat är tydliga. Men eftersom resultatet pekar på att det inte finns sanktioner tillhörande aktörernas mandat är ansvarsutkrävande meningslöst eftersom det inte får några följdkonsekvenser. Att nätverket som en kollektiv aktör inte granskas leder inte heller till sanktioner. Den kortfattade slutsatsen är att aktörerna har mandat men utan formella sanktioner kanske sanktioner ger sig i uttryck av ett ömsesidigt beroendeförhållande som är en del av teorin om governancenätverk (Sørensen & Torfing, 2006).

Slutdiskussion

Resultatredovisningen av analysen och svaren på kriteriernas frågeställning visar att vissa aspekter av de tre kriterierna i modellen för ansvarsutkrävande i governancenätverk hittades.

Kvar att resonera kring är huvudfrågan vilka förutsättningar för ansvarsutkrävande som finns i kollektivtrafikens styrsystem i Västra Götaland.

Om vi bortser från traditionellt ansvarsutkrävande finns få eller inga förutsättningar för ansvarsutkrävande i nätverket. Som jag angav tidigare i uppsatsen bedömer jag förutsättningar som formella och institutionella former. Inte sociala normer eller koder. De mest framträdande aspekterna utifrån kriteriet inkludering var att det inte finns tydliga former för ansvarsutkrävande mellan representanter och intressenter. Med andra ord inga förutsättningar för ansvarsutkrävande. Gällande kriteriet offentlighet fanns inga aspekter av dokumenthantering eller att nätverket är öppet för granskning. Detta gällde dock inte den offentliga aktören kollektivtrafikmyndigheten som hade riktlinjer för dessa aspekter. Förutsättningar för ansvarsutkrävande utifrån kriteriet lyhördhet var blandat. Aktörerna hade tämligen tydliga mandat men det fanns inga former för sanktioner.

Det övergripande resultatet att det finns få eller inga förutsättningar för ansvarsutkrävande i governancenätverk öppnar upp för diskussion. Jag kommer nedan beröra uppsatsen tillvägagångsätt gällande metod och material, vilka konsekvenser resultatet får för kollektivtrafikens som styrsystem och slutligen hur resultatet relaterar till tidigare forskning om ansvarsutkrävande i governancenätverk.

Inledningsvis i analysarbetet var jag försiktigt hoppfull att kollektivtrafiken som governancenätverk skulle visa på fler demokratiska potentialer. Men uppsatsens resultat visar mer eller mindre på motsatsen. Det mest framstående i materialet var att det fanns en ansvarsfördelning och att aktörerna har varierande mandat. Att det finns en ansvarsfördelning mellan aktörerna anser jag tyder på att det finns en diskurs om ansvar. En av aspekterna för kriteriet offentlighet är att nätverket odlar en diskurs om ansvarsutkrävande (Esmark, 2007). Att det finns stöd för en diskurs om ansvarsfördelning kan å ena sidan innebära att det finns en grogrund för en diskurs om ansvarsutkrävande. Men å andra sidan är ansvarsfördelning viktig i vilken verksamhet som helst för en effektiv organisering. Med den tolkning är det mer rimligt att ansvarsfördelning är mer en 'praktisk' åtgärd eftersom temat varierande mandat var framträdande i materialet. Aktörernas varierande mandat anser jag ger upphov till en diskurs om ansvar(sfördelning) på grund av aktörernas olika mandat. Jag vill även tillägga att min användning av diskurs i analysen inte handlade om metoden diskursanalys. Detta eftersom diskursanalys är en omfattande metod som antagligen kunde resultera i en uppsats i sig. Jag

valde dock att använda ordet diskurs för att Esmarks (2007) modell använde diskurs och det blev enklare att vara öppen för tolkning av materialet.

Mitt intresse har under analysen även riktats till aspekter av kriterierna som inte fått stöd i materialet. Min ambition att ha med teman i resultatredovisningen som inte fått stöd i materialet handlar om att tillämpa modellen. Att jag inte hittat stöd i materialet för att mandat och sanktioner utformas av nätverkets intressenter anser jag är ett resultat i sig. Det är såklart på sin plats att ifrågasätta uppsatsens material och metod med hänvisning till att några av modellens aspekter inte urskiljes i materialet. Det finns begränsningar vid forskning av sekundärmaterial. Materialet har producerats i annat syfte än forskningsproblemet. Vilket kan bidra till att frågeställningen inte besvaras. Invändningsvis skulle jag hävda att uteblivet stöd för utformning och sanktioner för aktörerna i nätverket borde identifieras om det funnits. Detta för att jag i ett tidigt stadie identifierade ofta förekommande aktörer i kollektivtrafikens styrsystem. Om aktörernas mandat och sanktioner utformats av intressenter för nätverket borde det framkommit i materialet för att materialet berörde ofta förekommande aktörer i nätverket.

Ett vägval jag tampades med under studiens gång var metodvalet. Att valet landade i textanalys handlade om att jag ansåg att texter skulle bidra mer till syftet att öka förståelsen av ansvarsutkrävande i governancenätverk. Ambitionen var inte att studera kollektivtrafikens aktörers uppfattning av ansvarsutkrävande. Utan de institutionella mekanismerna av ansvarsutkrävande (Bovens, 2010). Min uppfattning är att om jag istället intervjuat aktörerna hade materialet varit utifrån intervjupersonernas perspektiv. Vilket i sig inte är irrelevant. Men jag hade inte kunnat använda materialet lika effektivt som dokumenten. Utöver att intervjupersonernas uppfattning troligtvis inte bidragit till uppsatsens syfte hade intervjuerna antagligen blivit ganska tidskrävande eftersom jag ville ha med hela analysmodellen (Esmark, 2007).

Styrsystemet för kollektivtrafiken uppvisar svaga eller inga tendenser för aspekter av ansvarsutkrävande. Det är såklart oroande att förutsättningar för ansvarsutkrävande inte kan urskiljas eftersom det tyder på att det finns demokratiska problem i styrsystemet för kollektivtrafiken i Västra Götaland. Exempelvis är det problematiskt att intern granskning fick starkt stöd medan extern granskning i princip uteblir. Det är främst i hänseende att medias granskning utgår från andra mått än de mått/mål som nätverket mäter. Intern granskning i form av uppföljning av mål är viktiga för måluppfyllnaden. Men eftersom målen är uppsatta av nätverket anser jag att det kan bidra till att andra aspekter inte uppmärksammas eller granskas.

Media bidrar till objektiv granskning som intern granskning inte bidrar till. Förutom att media har en granskande roll bidrar även media till att upplysa medborgare (Dahl, 1991). Om väljare inte är välinformerade av media (och inte söker information själv) finns det en risk av blint ansvarsutkrävande (Kumlin, 2003). Även om Johansson och Liljegrens (2019) studie om ansvarsutkrävande i samverkansorgan i äldreomsorgen studerade aktörernas uppfattning medan jag studerar institutionella relationer i en annan kontext är det ändå intressant att Johansson och Liljegren (2019) kom fram till att externa grupper exempelvis media var passiva aktörer. Med förbehåll att studierna är olika både metodmässigt och kontextmässigt är det intressant att både kommer fram till liknande slutsatser att externa grupper är passiva eller inte framträdande.

Temat moraliska valkretsar var för mig överraskande och fångade mitt intresse. Att det finns stöd i materialet för att nätverket inkluderar andra grupper än traditionella väljare anser jag är ett positivt resultat. Grupper som annars exkluderas från allmänna normer kan tyvärr enligt sin natur lätt bli exkluderade. Min tolkning är att kollektivtrafiken ska vara tillgänglig för alla. Därav kan ingen grupp exkluderas. Detta går i linje med de delmål som trafikförsörjningsprogrammet (VGR, 2017c) har för att öka resandet med kollektivtrafiken i regionen. Att inkludera de så kallade moraliska valkretsar tolkar jag mer ett verktyg att uppfylla uppsatta mål än ett demokratiskt verktyg som att utkräva ansvar. Detta eftersom de moraliska valkretsarna utifrån studiens resultat inte likt traditionella valkretsar hade institutionella förutsättningar att utkräva ansvar. Men även om de grupper som finns i de moraliska valkretsarna inte har förutsättningar för att utkräva ansvar anser jag samtidigt att det är ett steg på vägen till demokratisk potential. Att inkluderas är början på en väg mot att kunna utkräva ansvar för gruppen som annars exkluderas. Dock är min misstanke att inkluderingen av moraliska valkretsar är i syfte att uppnå nätverkets mål snarare än i syfte att utforma institutionella former för ansvarsutkrävande. Kanske krävs som enligt Hendriks (2008) hävdar mer aktiva interventioner för att inkluderingen av moraliska valkretsar ska leda till att grupperna kan utkräva ansvar.

Syftet med uppsatsen är att öka förståelsen av ansvarsutkrävande i governancenätverk. Syftet gör avstamp i andra generationens forskning om governancenätverk. Från att forskning som fokuserar på governancenätverk som fenomen till den andra generationens forskning som undersöker nätverkens demokratiska aspekter (Sørensen & Torfing, 2006). Uppsatsens resultat bidrar empiriskt genom att peka på ett policyområdes mer eller mindre uteblivna förutsättningar för ansvarsutkrävande. Att kollektivtrafikens styrsystem i Västra Götaland som governancenätverk har demokratiska problem. Att påstå att governancenätverk generellt har

demokratiska problem är svårt på grund av uppsatsens design som fallstudie. Men resultatet tangerar samtidigt med tidigare studier som undersökt ansvarsutkrävande eller aspekter av ansvarsutkrävande i governancenätverk (Johansson & Liljegren, 2019; Kumlin, 2003; Klijn & Koppenjan, 2014).

Om vi återgår till förändringstesens om samhällsstyrningen ”from government to governance” är min bedömning att det inte är en övergång utan skiftande fokus. En slutsats från resultatet är att offentliga aktörer och traditionellt ansvarsutkrävande är det som kollektivtrafiken kretsar kring. Exempelvis att temat traditionellt ansvarsutkrävande var framträdande i analysen av kriteriet inkludering. Eller att inom kriteriet offentlighet var det i princip endast offentliga aktörer som kollektivtrafiknämnden som hade riktlinjer om dokumenthantering och var öppen för granskning. Men styrsystemet för kollektivtrafik har samtidigt drag av governancenätverk. Som exempel att privata, semi-privata och offentliga aktörer samverkar och förhandlar för att uppnå Västra Götalands mål för kollektivtrafiken (Sørensen & Torfing, 2006). Det är kanske mer användbart att ifrågasätta förändringstesens och istället betrakta governance som ett steg på vägen till offentlig styrning (Goetz, 2008).

I bästa fall står nätverket inför en demokratisk potential om offentliga aktörer kan skapa eller tippa över en demokratisk attityd och uppmuntra till transparens i nätverket (Aars & Fimreite, 2005). Det är även möjligt att påstå att i governancenätverk som är organiserade horisontellt är det bra att ta tillvara på både den horisontella organiseringen och vertikala organiseringen. Att horisontellt ansvarsutkrävande är ett tillägg till det vertikala (Klijn & Koppenjan, 2014). Resultatet av studien visar att det finns vertikalt ansvarsutkrävande i form av allmänna val men det horisontella ansvarsutkrävandet som sker mellan aktörerna kunde inte urskiljas.

Torfing m fl. (2012) menar att governance kan bidra till ökad transparens i partnerskap mellan offentliga och privata aktörer. Men är det kanske snarare offentliga aktörers involverande som bidrar till ökad transparens. Att som Aars och Fimreite (2005) menar är lokala politikers roll viktig för att för att skapa en demokratisk attityd i nätverket.

Slutsatser

Uppsatsens syfte har varit att öka förståelsen för ansvarsutkrävande i governancenätverk med hjälp av att studera styrsystemet för kollektivtrafiken i Västra Götaland. I resultatet framgick att kollektivtrafiken har få eller inga aspekter utifrån den teoretiska modellen om ansvarsutkrävande i governancenätverk (Esmark, 2007). Med det resultatet pekar studien på att

kollektivtrafiken har demokratiskt problem när det kommer till ansvarsutkrävande. En slutsats baserad på att analysens teman traditionellt ansvarsutkrävande var framträdande är att offentlig styrning är fullt närvarande i governancenätverk. Det är även spännande att leka med tanken att governancenätverk är det som paradoxalt nog kommer bidra till mer traditionell styrning från offentliga aktörer.

En annan slutsats är att styrsystemet för kollektivtrafiken är mer engagerad i måluppfyllnad än ansvarsutkrävande. Det baserar jag på att temat moraliska valkretsar var framträdande i materialet. Men för att de moraliska valkretsarna skulle räknas som en demokratisk potential krävdes även att dessa kan utkräva ansvar. Vilket jag inte hittat stöd för i materialet. Min åsikt är att kollektivtrafiken betraktar en bred inkludering av intressenter som ett verktyg att uppfylla uppsatta mål. Vilket i sig inte är fel. Men det kan betraktas som demokratiskt problematiskt.

Det krävs mer forskning om governancenätverkens demokratiska vara eller icke-varande. Framförallt mer empirisk forskning som kan undersöka och/eller jämföra governancenätverk. En framtida forskningsfråga som fångade mitt intresse var medias roll för governancenätverk. Att reda ut om media fokuserar mer på traditionellt ansvarsutkrävande och mindre på governancenätverk som kan få diverse konsekvenser.

Det främsta bidraget som uppsatsen har producerat är att fylla luckan kring ansvarsutkrävande i kollektivtrafikens styrsystem. Det andra bidraget är tillämpningen av Esmarks (2007) modell om ansvarsutkrävande i governancenätverk. Efter genomförd analys anser jag att modellens styrka är också modellens svaghet. Vilket är att modellen innehar tre kriterier för ansvarsutkrävande. Att använda endast ett kriterium hade antagligen bidragit till en fördjupande analys. Men att använda alla kriterier bidrog istället till ett helhetsgrepp och en bred ökad förståelse för ansvarsutkrävande i governancenätverk.

Litteraturlista

- Aars, J., & Fimreite, A. (2005). Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 239-256.
- Abrahamson Ljöfström, C. (2020). Kunskapssyn. I C. Abrahamson Ljöfström & B. Rombach (Red.), *Andra hjälpen: Allt du behöver veta för att skriva en uppsats*. (s. 43–54). Lund: Studentlitteratur.
- Banverket. & Vägverket. (2008). *KOLL framåt: Nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling*. Stockholm: Banverket & Vägverket.
- Bevir, M. (2011). Governance as theory, practice, and dilemma. I *The SAGE Handbook of Governance* (s. 1-16). London: SAGE Publication.
- Bogason, P., & Musso, A., J. (2006). The Democratic Prospects of Network Governance. *American Review of Public Administration*. 36(1), 2-18.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics: Accountability and European Governance*, 33(5), 946-967.
- Bovens, M., Schillemans, T., & Goodin, R. (2014). Public Accountability. I I. M. Bovens, R. E. Goodin, T. Schillemans (Red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Considine, M. A., & Afzal, K. (2010). Legitimacy. I *The SAGE Handbook of Governance* (s. 369-385). SAGE Publications.
- Dahl, R. (1991). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Enroth, H. (2011). Policy Network Theory. I M. Bevir (Red.), *The SAGE Handbook of Governance* (s. 19-35). London: SAGE Publications.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A., & Wängnerud, L. (2017). *Metodpraktikan : Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Wolters kluwer.
- Esmark, A. (2007). Democratic Accountability and Network Governance: Problems and Potentials. I E. Sørensen, & J. Torfing. (Red.), *Theories of democratic network governance*. (s.274–296). Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Goetz, K. (2008). Governance as a Path to Government. *West European Politics*, 31(1-2), 258-279.
- Gutmann, A., & Thompson, D.F. (1996). *Democracy and disagreement: why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about it*. Cambridge: Belknap Press.
- Hedlund, G., & Montin, S. (Red.). (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santerus.
- Hendriks, C.M. (2008). On inclusion and network governance: The democratic disconnect of Dutch energy transitions. *Public Administration*. 86(4), 1009-1031.
- Hrelja, R., Monios, J., Rye, T., Isaksson, K., & Scholten, C. (2017). The interplay of formal and informal institutions between local and regional authorities when creating well-functioning public transport systems. *International Journal of Sustainable Transportation*, 11(8), 611-622.

- Hrelja, R., Rye, T., & Mullen, C. (2018). Partnerships between operators and public transport authorities. Working practices in relational contracting and collaborative partnerships. *Transportation Research Part A*, 116, 327-338.
- Hrelja, R., Khan, J., & Pettersson, F. (2019). How to create efficient public transport systems? A systematic review of critical problems and approaches for addressing the problems. *Transport Policy*, Transport Policy, 2019.
- Johansson, S., & Liljegren, A. (2019). Democratic Accountability in Strategic Coordination Bodies — An Investigation of Governance in Swedish Elder Care. *International Journal of Integrated Care*, 19(3), 2.
- K2. & Svensk Kollektivtrafik. (2013). *Färdplan: Kollektivtrafikens roll i en hållbar samhällsutveckling*. Stockholm: K2 och Svensk kollektivtrafik.
- Klijn, E-H., & Koppenjan, J., F.M. (2014). Accountable Networks. I M. Bovens, R E. Goodin, T. Schillemans (Red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*. (s. 242-257). Oxford: Oxford University Press.
- Kumlin, S. (2003). Finns det någon ansvarig? I M. Gilljam & J. Hermansson (Red.), *Demokratins mekanismer* (s. 83–103). Malmö: Liber.
- Levi-Faur, D. (2012). From “Big Government” to “Big Governance”?. I D. Levi-Faur (Red.), *The Oxford Handbook of Governance* (s. 3-18). Oxford University Press.
- Mulgan, R. (2011). Accountability. I *International encyclopedia of political science*. Hämtad 2020-11-02 från <http://sk.sagepub.com.ezproxy.ub.gu.se/reference/intlpoliticalscience/n1.xml>
- Mörk, E., Erlingsson G Ó., & Persson, L. (2019). *Kommunernas framtid*. (Konjunkturrådets rapport, 2019). Hämtad från SNS: <https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2020/02/konjunkturradets-rapport-2019-kommunernas-framtid.pdf>
- Nilsson, J-E. (2011). *Kollektivtrafik utan styrning*. (ESO-rapport, 2011:6). Stockholm: Finansdepartementet.
- Papadopoulos, Y. (2010). Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy?. *West European Politics*, 33(5), 1030-1049.
- Paulsson, A., Hylander, J., & Hrelja, R. (2017). One for all, or all for oneself? Governance cultures in regional public transport planning. *European Planning Studies*, 25(12), 2293-2308.
- Peters, B G. (2015a). *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Peters, B. G. (2015b). State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages. *Public Policy and Administration*, 30(3–4), 261–276. <https://doi.org/10.1177/0952076715581540>
- Peters, B G., & Pierre, J. (2006). Governance, accountability and democratic legitimacy. I Benz, A., & Papadopoulos. (Red.). *Governance and Democracy* (s.29-43). New York: Routledge.
- Pierre, J., & Peters, B G. (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.
- Przeworski, A., Stokes, S., & Manin, B. (1999). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ringqvist, S. (2016). *Kollektivtrafikens styrning och organisering: Utveckling och erfarenheter av lokal och regional kollektivtrafik 1970–2015*. Lund: K2.

Rittel, H. W. J., & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.

SFS 2010:1065. *Kollektivtrafiklagen*. Stockholm: Infrastrukturdepartementet.

Silverman, D. (2009). *Doing Qualitative Research*. ProQuest: SAGE Publications.

SKR. (2020a). *Så styrs regioner*. Hämtad 2020-05-26 från <https://skr.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunaltsjalvstyresastyrskommunenochregionen/sastyrregionerna.1790.html>

SKR. (2020b). *Kollektivtrafik, persontransporter*. Hämtad 2020-10-08 från <https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/trafikinfrastruktur/kollektivtrafikpersontransporter.295.html>

Svensk Kollektivtrafik. (u.å.). *Kollektivtrafiken skapar nytta för kommunerna och regionerna*. Hämtad från Svensk Kollektivtrafik:

<https://www.svenskkollektivtrafik.se/globalassets/svenskkollektivtrafik/dokument/aktuellt-och-debatt/publikationer/folder-kollektivtrafiken-skapar-nytta-for-kommunerna-och-regionerna.pdf>

Sørensen, E., & Torfing, J. (Red.). (2006). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sørensen, E. (2011). Governance Networks. I B., Badie, D., Berg-Schlosser, L., Morlino (Red.), *International Encyclopedia of Political Science* (s. 1029-1035). SAGE Publications.

Koch, P. (2013). Overestimating the Shift from Government to Governance: Evidence from Swiss Metropolitan Areas. *Governance*, 26(3), 397-423.

Trafikanalys. (2020). *Regional linjetrafik 2019*. Hämtad från Trafikanalys: <https://www.trafa.se/globalassets/statistik/kollektivtrafik/kollektivtrafik/2019/regional-linjetrafik-2019.pdf?>

Torfing, J. (2012). Governance Networks. I D Levi-Faur (Red.), *The Oxford Handbook of Governance* (s. 99-112). Oxford: Oxford University Press.

Torfing, J., Peters, B. Guy., Pierre, J., Sørensen, E. (2012). *Interactiv Governance: Advancing the Paradigm*. New York: Oxford University Press.

Van Thiel, S. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. New York: Routledge.

Västtrafik. (2020). *Västtrafiks partnerföretag*. Hämtad 2020-05-08 från <https://www.vasttrafik.se/om-vasttrafik/partnerforetag/>

VGR. (2017). *Bakgrund och historik*. Hämtad 2020-05-26 från <https://www.vgregion.se/politik/sa-bildades-vgr/bakgrund-och-historik/>

VGR. (2020). *Så styrs kollektivtrafiken i Västra Götaland*. Hämtade 2020-05-26 från <https://www.vgregion.se/kollektivtrafik/sa-styrs-kollektivtrafiken/>

Material

Boråsregionen. (2019). Det delregionala kollektivtrafikerådets svar redovisas nedan under respektive frågeställning. Borås: Boråsregionen Sjuhärads kommunalförbund.

GR. (2016). *Arbetsordning för delregionala kollektivtrafikerådet*. Hämtad från Göteborgsregionen: <https://goteborgsregionen.se/download/18.420aafdc174af7bd3283aaf3/1600784474795/Arbetsordning%20Delregionala%20kollektivtrafiker%C3%A5det%202016-04-15.pdf>

GR. (2019) *Årlig avstämning av trafikförsörjningsprogrammet 2019*. Göteborg: Göteborgsregionens kommunalförbund.

Göteborgs Spårvägar. (2016). *Verksamhetsberättelse 2015 Göteborgs Spårvägar*. Hämtad från Göteborgs Spårvägar: <http://www.goteborgssparvagar.se/wp-content/uploads/2015/03/gsverksamhetsberattelse2015.pdf>

Fyrbodalsregionen. (2019). *Arbetsordning för delregionala kollektivtrafikerådet i Fyrbodalsregionen*. Hämtad från Fyrbodalsregionen: <https://www.fyrbodalsregionen.se/wp-content/uploads/2019/02/arbetsordning-delregionala-kollektivtrafikeradet-2019.pdf>

Nowé Hedvall, K., Salomonson, N., Wolmesjö, M. (2017). *Medborgardialoger: En delstudie i utvärderingen av Västra Götalandsregionens politiska organisering*.

VGR Analys. (2019). *Uppföljning 2018 av målen i det regionala trafikförsörjningsprogrammet*. Hämtad från Västra Götalandsregionen:

<https://alfresco.vgregion.se/alfresco/service/vgr/storage/node/content/workspace/SpacesStore/3889a7fe-531d-4d1e-928c-fcecd43da59c/Uppf%C3%B6ljningRegionaltTrafikf%C3%B6rs%C3%B6rjningsprogram%20190304.pdf?a=false&guest=true>

VGR. (u.å.) *Politiska forum: samverkan kring kollektivtrafikens strategiska utveckling*. Hämtad från Västra Götalandsregionen:

<https://alfresco.vgregion.se/alfresco/service/vgr/storage/node/content/workspace/SpacesStore/03a5d2b0-4689-4735-85dd-84e3f7bd1074/120209samverkansforum.pdf?a=false&guest=true>

VGR. (2011). *Avtal om ansvar för den regionala kollektivtrafiken i Västra Götalands län*. Vänersborg: Västra Götalandsregionen.

VGR. (2013). *Riktlinjer för tillgänglig information och kommunikation*. Hämtad från Västra Götalandsregionen: <https://www.vgregion.se/om-vgr/styrande-dokument/>

VGR. (2015). *Så styrs kollektivtrafiken i Västra Götaland*. Hämtad 2020-12-10 från

<https://www.vgregion.se/kollektivtrafik/sa-styrs-kollektivtrafiken/>

VGR. (2017a). *Samverkansformer kring kollektivtrafik i Västra Götaland*. Hämtad från Västra Götalandsregionen:

<https://alfresco.vgregion.se/alfresco/service/vgr/storage/node/content/workspace/SpacesStore/cc55c3d2-19bb-481c-83ab-cfe1daf825e4/Samverkansformer%20f%C3%B6r%20kollektivtrafiken%20-%20reviderade%202017.pdf?a=false&guest=true>

VGR. (2017b). *Till Västtrafik: Kollektivtrafiknämndens uppdrag till Västtrafik 2018–2019*. Hämtad från Västra Götalandsregionen:

<https://alfresco.vgregion.se/alfresco/service/vgr/storage/node/content/workspace/SpacesStore/4a521c17-bf74-464a-8c2a-957ad81aa376/Kollektivtrafikn%C3%A4mndens%20uppdrag%20till%20V%C3%A4sttrafik%202018-2019.pdf?a=false&guest=true>

VGR. (2017c). *Regionalt trafikförsörjningsprogram Västra Götaland: Programperiod 2017–2020 med långsiktig utblick till 2035*. Hämtad från Västra Götalandsregionen:

<https://www.vgregion.se/kollektivtrafik/sa-styrs-kollektivtrafiken/>

VGR. (2017d). *Hållbart resande väst*. Hämtad 2020-12-10 från

<https://www.vgregion.se/kollektivtrafik/hallbart-resande-vast/om-oss/>

VGR. (2019a). *Lägesrapport 2018: Trafikförsörjningsprogrammets strategier och utvecklingsområden*. Hämtad från Västra Götalandsregionen:

<https://alfresco.vgregion.se/alfresco/service/vgr/storage/node/content/workspace/SpacesStore/fab417c8-f6fe-4620-836b-1c116822e57c/L%C3%A4gesrapport%202018%20-%20Trafikf%C3%B6rs%C3%B6rjningsprogrammets%20strategier%20och%20utvecklingsomr%C3%A5den.pdf?a=false&guest=true>

VGR. (2019b). *Reglemente för kollektivtrafiknämnden*. Hämtad från Västra Götalandsregionen:

<https://alfresco.vgregion.se/alfresco/service/vgr/storage/node/content/workspace/SpacesStore/077059ca-a005-4934-b7a6-349847f3ee92/Kollektivtrafikn%C3%A4mnden.pdf?a=false&guest=true>

VGR. (2019c). *Remissbrev årlig avstämning av trafikförsörjningsprogrammet 2019*. Hämtad från Fyrbodalen: <https://www.fyrbodalen.se/wp-content/uploads/2019/06/remissbrev-arlig-avstamning-av-trafikforsorjningsprogrammet-2019.pdf>

VGR. (2020a). *Arkivbeskrivning och beskrivning av allmänna handlingar för Kollektivtrafiknämnden*. Göteborg: Västra Götalandsregionen.

VGR. (2020b). *Utvärdering av "Samverkansformer kring kollektivtrafik i Västra Götaland"*. Hämtad från Västra Götalandsregionen:

<https://goteborgsregionen.se/download/18.6482de921727cf8612010ee/1591261857193/Handlingar%20styrgruppen%20f%C3%B6r%20milj%C3%B6och%20samh%C3%A4llsbyggnad%2011%20juni%202020.pdf>