

ESS, QUO VADIS?



Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen
STVN03

Sebastian Bay
Elin Gradeen
Åsa Göransson
David Harriman

Innehållsförteckning

1 INTRODUKTION	3
1.1 SYFTE	3
1.2 METOD OCH MATERIAL.....	4
2 ESS – INTE UNIKT	6
2.1 PROJEKTET ELLER PROCESSEN	6
2.2 ESS SOM MEGAPROJEKT	6
2.3 JÄMFÖRELSE MED ANDRA PROCESSER	7
2.3.1 <i>ITER</i>	8
2.3.2 <i>Eurofighter</i>	8
3 SCENARIOBESKRIVNING	9
4 AVSLUTNING.....	13
5 REFERENSFÖRTECKNING	15
6 VEM ÄR VEM OCH VAD ÄR VAD?	18

1 Introduktion

I regeringens utrikesdeklaration för 2008 uttalades ett starkt stöd för byggandet av ESS i Lund: *”Regeringen har tagit initiativ till att i nära samarbete med övriga nordiska och baltiska länder, bygga en stor sameuropeisk forskningsanläggning, ”European Spallation Source” i Lund”* (www.regeringen.se). Uttalandet är högst intressant eftersom inget definitivt beslut om tidpunkt för byggstart och placering tagits men samtidigt stärker det mandatet för att få ESS till Lund. Enligt den senaste rapporten från European Innovation Scoreboard befäster dessutom Sverige sin position som världens mest innovativa land (www.proinno-europe.eu). Detta är säkerligen en viktig variabel när det gäller att förhandla ESS till Lund.

ESS som företeelse berör en hel rad olika aspekter såsom regionalt samarbete, vetenskap, internationella förhandlingar, sameuropeisk finansiering och samhällspåverkan. Samtidigt är det så att många av dem ofta kommer tillbaka till frågor om demokrati och effektivitet, dvs. grundläggande frågor om hur våra samhällen är uppbyggda och fungerar

1.1 Syfte

Policyprocesser är ytterst komplexa företeelser då de inkluderar en mängd aktörer, händelser, beslut, ageranden osv. som interagerar på olika nivåer under en längre tidsram (Sabatier, 2007 s. 3): *“Given the staggering complexity of the policy process, the analyst must find some ways of simplifying the situation in order to have any chance of understanding it. One cannot look for, and see, everything.”* (Sabatier, 2007 s. 4)¹. Sabatier menar därför att det är nödvändigt att göra begränsningar (Ibid). En möjlighet är att utgå från sin förförståelse eftersom den begränsar forskarens uppmärksamhet genom att det styr den i en viss riktning.

Vår förförståelse när det gäller ESS är att det finns process- och projektmässiga mönster i ESS som inte är unika även om såväl ESS-Scandinavia informationschef, Marianne Ekdahl, som regeringens chefsförhandlare, Allan Larsson, betonat det unika med ESS. Utgångspunkten är att ESS är ett fall av megaprojekt då det rör sig om ett projekt med *”strukturskapande effekter”* (jmf. Magnussons 2007). Givet denna utgångspunkt finns en rad olika aspekter att ta fasta på, men den gemensamma nämnaren är att megaprojekt ofta ger upphov till ett specifikt grundproblem, nämligen ett demokratiskt underskott (Flybjerg, Bruzelius & Rothengatter, 2007 s. 5). Problemet bottnar framförallt i *”[...] inadequate deliberation about risk and lack of accountability in the project*

¹ Se Rochefort & Cobb 1994 s.10; Hill & Hupe 2002 s. 6 för ett liknande resonemang.

decision-making process [...]” (Ibid. s. 6). Anledningen är att ökat medborgardeltagande och större genomskinlighet antas generera tidsmässigt längre beslutsprocesser och suboptimala utfall (Ibid. s. 139). Här ställs alltså den idealtypiska deltagardemokratin explicit mot en effektiv och snabb beslutprocess. Vårt grundläggande syfte är problematisera denna utgångspunkt i relation till ESS. Mer specifikt är syftet att utifrån den angivna demokrati- och effektivitetsdefinitionen (se avsnitt 1.3) göra en scenariobeskrivning av beslutsprocessen för ESS.

Med utgångspunkt i diskussionen ovan avser vi att besvara följande frågeställning:

Givet definitionen av ESS som ett megaprojekt, i vilken utsträckning står deltagande och effektivitet i konflikt med varandra inom ramen för projektet?

Det är viktigt att poängtera att rapporten huvudsakligen återpeglar vår uppfattning av ESS eftersom den bygger på de analytiska konstruktioner vi valt ut, vilket innebär att *”where you stand can influence what you see”* (Fischer, 2003 s. 213). Följaktligen gör vi inga anspråk på att presentera en bild av ESS som den rätta.

1.2 Metod och material

När det gäller analyser av policyprocesser är det viktigt att förhålla sig till begreppet *tid*. I vårt fall handlar det om vad vi kan veta eftersom vi i rapporten diskuterar framtidsscenarioer och potentiella konsekvenser kopplade till detta.

Det ligger alltid en osäkerhet i att diskutera framtiden. I vårt fall kan vi inte veta hurvida ESS blir av eller var anläggningen kommer att placeras. I anslutning till detta menar till exempel Kurzman (2004 s. 340f) att det är mycket svårt att göra prediktioner eftersom sociala fenomen inte består av lagbundna förhållanden, dvs. att det inte finns någon naturlig nödvändighet i det som sker i den sociala världen. Likväl är det möjligt att diskutera i termer av potentiella utfall och ökade möjligheter för en viss händelseutveckling. Vår ambition är därför inte att dra några slutsatser utan att diskutera i termer av att vissa beslut/ageranden ökar möjligheterna för vissa resultat medan andra beslut/ageranden ökar sannolikheten för andra resultat.

Det finns dock en fördel med ett prediktivt angreppssätt då risken för teoretiska efterhandskonstruktioner minimeras.

Emellertid kan vi fortfarande inte bortse från det faktum att vi inte vet vad som kommer att ske och följaktligen kan vi heller inte utesluta att våra resultat påverkas av detta. Det faktum att ESS-processen fortfarande pågår kan leda till en viss närsynthet, dvs. att förhållanden och händelser som ter sig viktiga i dagsläget inte alls visar sig särskilt betydelsefulla längre fram och vice versa. Därför bygger vi vår scenariobeskrivning huvudsakligen på vad som framkommit i tidigare megaprojektfall för att på så sätt kunna uttala oss om ESS.

Rapportens empiriska material består huvudsakligen av offentliga dokument såsom utredningar och officiell internetinformation. En central fördel är att denna typ av material har en hög grad av tillförlitlighet, eftersom den är just offentlig och därmed utsatt för öppen granskning (Hedlund, 2007 s. 27). Dessutom tar vi även fasta på vad olika aktörer (huvudsakligen Colin Carlile, Marianne Ekdahl och Allan Larsson) berättat under gästföreläsningar och studiebesök. På detta sätt får vi en uppfattning om vad specifika aktörer velat föra fram offentligt men inte nödvändigtvis deras intentioner och motiv.

1.3 Begreppsdefinition – Demokrati & Effektivitet

Demokrati och effektivitet är två begrepp vars mångtydighet riskerar att göra dem obrukbara i rent vetenskapligt syfte. Vi har använt oss av Peder Niensens (2003) definition av demokrati, vilket i stort är en komprimering av den demokrati-definition som statsvetaren Robert Dahl fört fram i sitt verk *Democracy and its critics* (Dahl, 1989). För att definiera effektivitet har vi valt att använda oss av en definition som den svenska statsvetaren Janerik Gidlund (1994) förespråkar i sitt verk *Demos and makten i den politiska demokratin* (Gidlund, 1994).

Effektivitet kan enligt Gidlund (1994 s. 191) ses som den förmåga ett system eller en process har att förverkliga folkets vilja i form av ett demokratiskt taget beslut. Effektivitet kan delas upp i två delar – kapacitet och affinitet. Affinitet betecknar överlappningen av en problemställning och dess lösning vilket vi i denna rapport definierar som måluppfyllelse. Kapacitet ger å sin sida uttryck för resurser, administrativ struktur och kompetens (Gidlund, 1994 s. 192).

Demokrati definieras av Nielsen (2003) som bestående av legitimitet, gemenskap, deltagande och identitet. För att göra denna indelning mer hanterbar har vi valt att utgå ifrån att gemenskap och identitet i stort överlappar med varandra. Dessa två komponenter kan vidare främst anses vara av vikt vid indelning av demos snarare än inom den demokratiska processen. Vi har därför valt att endast fokusera på legitimitet och deltagande som kritiska demokratiska variabler i denna rapport. Legitimitet åsyftar styre eller maktutövning som accepteras och anses giltig av de berörda – utan legitimitet kan i extremen endast våld eller hot om våld garantera besluts genomförbarhet. Deltagande åsyftar å sin del möjligheten för såväl demos som valda representanter och andra aktörer att delta i den politiska processen – i denna rapport definierat som beslutsprocessens alla steg (Nielsen, 2003 s. 36ff).

Eftersom fokus i denna rapport främst ligger på ESS och inte demokratiteori har vi valt att inte vidare fördjupa oss i en demokratiteoretisk diskussion utan istället konstatera att ovan definition av effektivitet och demokrati utgör den idealtyp som vi i resterade del av denna rapport kommer att utgå ifrån.

2 ESS – inte unikt

Syftet med detta kapitel är att redovisa för hur vi kommit fram till vårt grundläggande antagande att ESS är ett megaprojekt som uppvisar likheter med tidigare megaprojekt, och om det finns avgörande likheter med andra storskaliga projekt som gör att erfarenheter och lärdomar från dessa kan appliceras på ESS. I förlängningen har detta avgörande betydelse för hur vi skall se på tidigare forskning och dess relevans för ESS. Om ESS är ett unikum vid sidan av tidigare kunskap innebär det att tidigare forskning endast i underordnad utsträckning kan vara relevant som grund för scenariobeskrivningar. Ju mer ESS uppvisar likheter med andra projekt och processer desto mer kan vi anta att dessa projekt och processer och forskningen om dessa kan bidra till en ökad förståelse av ESS.

2.1 Projektet eller processen

När vi talar om ESS som unikt eller inte – är det då ESS som projekt eller som process vi fokuserar på? Trots att frågan är relevant kan den också vara missledande eftersom den antyder att projektet och processen skulle vara separerade. Distinktionen är dock viktig för att tydliggöra vad vi menar. Sabatier påpekar i *Theories of the policy process* att policyprocessen inte kan delas upp eftersom olika stadier är sammanlänkade och beroende av varandra (Sabatier, 2007 s. 6ff) Följaktligen menar vi att projektet, själva ESS, och policyprocessen är nära sammanlänkade och beroende av varandra samtidigt som den ena delens generaliserbarhet inte betyder att den andra delen går att renodla enligt samma mönster.

Att ESS som projekt har stora likheter med SNS, J-PARC och CERN innebär dock inte att policyprocessen är densamma. Detta är självfallet inte så konstigt även om det mycket väl kan finnas likheter vid närmare granskning. Vi har dock i detta fall valt att studera processen bakom ESS som vi tycker uppvisar likheter med andra projekt – dock inte projektlika egenskaper med ESS. Det är således policyprocessens generaliserbarhet som värderas i följande stycken.

2.2 ESS som megaprojekt

Vad är ett megaprojekt? Flyvbjerg, Bruzelius & Rothengatter definierar i sin bok *Megaprojects and risk megaprojektet* (2007) megaprojekt som projekt som involverar både statliga och privata industriella aktörer samt forskare, tekniska

experter och media. Megaprojekt genomförs inom mycket stora ekonomiska ramar, oftast mer än en miljard US dollar, samt attraherar ett avsevärt offentligt intresse på grund av dess påverkan på miljö, samhälle och ekonomi. Även om Flyvbjerg, Bruzelius & Rothengatter främst behandlar transport- och infrastrukturprojekt i sin studie, menar de att deras slutsatser är relevanta även för andra typer av megaprojekt. Detta eftersom de ser likheter gällande t.ex. stora budgetöverskridanden och att åtgärderna man rekommenderar för att komma till rätta med olika megaprojektsproblem är desamma (Flyvbjerg, Bruzelius, Rothengatter, 2007 s. 7ff) Vidare är medborgardeltagandet litet eftersom man främst söker tekniska lösningar och alternativ i de tidiga stadierna av projektets utveckling (Ibid. s. 86f).

Utifrån denna definition är ESS överensstämmande såtillvida att projektet beräknas kosta så mycket som två miljarder US dollar. Samtidigt har ESS ännu inte väckt så stort nationellt intresse. Lokalt är dock intresset större vilket går hand i hand med att ESS främst uppfattas som ett projekt som påverkar närregionen. Projektet kommer dock inte att påverka den lokala ekonomin i någon omfattande negativ utsträckning – istället så förväntas ESS bidra med resurser till regionen medan statskassan står för en stor del av finansieringen. Att kostnaden för ESS förväntas läggas utanför den ordinarie svenska forskningsbudgeten minskar risken för att andra pågående projekt ska känna sig förfördelade.

Även om vi menar att de definitioner och begränsningar som Flyvbjerg, Bruzelius & Rothengatter gör av megaprojekt går att appliceras på ESS så är ESS också ett unikt såtillvida att kopplingarna mellan kostnad och tillgång inte har så hårda förbindelser som det annars är vanligt (jmf. Flyvbjerg, Bruzelius, Rothengatter, 2007). Eftersom ESS fortfarande befinner sig på planeringsstadiet är det problematiskt att uttala sig om flera av de aspekter Flyvbjerg, Bruzelius & Rothengatter tar upp. Trots detta väljer vi att utgå från att ESS är ett megaprojekt även om det kanske främst är ett regionalt megaprojekt snarare än ett nationellt.

2.3 Jämförelse med andra processer

Vi har bedömt att ESS har likheter med ett par liknande megaprojektsprocesser, likheter som vi menar underbygger vår tes att ESS inte är att se som en unik fristående process. Trots att det inte finns något annat projekt som vi kunnat identifiera som är identiskt eller snarlikt med ESS så finns det flera projekt som har delprocesser som är snarlika de som idag sker för ESS. Eftersom ESS ännu är i ett tidigt stadium är det agendasättande, policyformulering och beslutsprocesser som är vårt huvudfokus medan själva implementeringen och dess utvärdering lämnas i detta läge därhän.

2.3.1 ITER

ITER är precis som ESS i grunden ett multinationellt forskarformulerat projekt utan en på förhand bestämd beslutsstruktur. ITER var ursprungligen ett projekt mellan USA, USSR, EU och Japan. Projektet växte dock och kom så småningom att inkludera sju aktörer som tillsammans beslutade sig för att förlägga anläggning till Frankrike. Beslutet kom först efter ett antal olika bud stödda av de olika nationella regeringarna utvärderats och förhandlats om (www.iter.org).

Trots att ITER ursprungligen växte ur en problemdefinition som formulerats av forskare tog projektet fart först efter ett möte mellan aktörernas statschefer. Först därefter formulerades projektet mer genomgående (ibid.). ITER har därför större grad av top-down beslutsfattande vad gäller agendasättandet då beslutet kring behov och tillvägagångssätt formulerades på makronivå.

Sovjetunionens kollaps och det växande antalet involverade kom att innebära att den ursprungliga problemformuleringen fick omarbetas på en lägre nivå, i detta fall ITERs arbetsgrupp där de olika länderna fanns representerade. På så sätt kom även beslutsprocessen att förändras och omformuleras (ibid.). Detta ökar likheterna med ESS, som likt ITER fått skapa en beslutsprocess längs vägen. ESS har dock ett tydligare bottom-up perspektiv än ITER. Efter att ha studerat båda projekten och vägt in ovan framförda argument framgår att de båda projekten har stora likheter beträffande agendasättande, policyformulering och beslutsprocess. I ljuset av ITER blir ESS betydligt mindre unikt än dess förespråkare för fram.

2.3.2 Eurofighter

Eurofighter-projektet skulle kunna betecknas som ett multinationellt forskningsprojekt. Eurofighter har ett tydligare bottom-up perspektiv än ITER men större grad av top-down än ESS.

Storbritanniens och Tysklands flygvapen ansåg på sjuttioalet att de behövde ett nytt stridsflygplan. De ursprungliga nationella designerna förkastades inledningsvis och ett par år senare slöt sig brittiska *British Aerospace* och tyska *Messerschmitt-Bölkow-Blohm* samman för att presentera ett mer attraktivt förslag. Snart kom även franska *Dassault* att sluta sig till de två länderna för att tillsammans bilda Eurofighter-konsortiet (www.eurofighter.com). Projektet blev sedan snabbt politiserat med omfattande förhandlingar mellan projektdeltagarna, som tillslut kom att bestå av Tyskland, Storbritannien, Spanien och Italien. Policyformuleringen och beslutsprocessen har aldrig varit given i projektet utan arbetats fram genom förhandlingar vilket gör att projektet uppvisar likheter med ESS (Ibid.)

Till skillnad från ESS och ITER så innebär Eurofighterprojektet inte att något land skall finansiera ett projekt i ett annat land. Det har snarare varit en fråga om nationell prestige och rättvis fördelning av kostnader och intäkter. Trots det menar vi att den otydliga policyformuleringen och implementeringsprocessen som det multinationella Eurofighterprojektet uppvisat har avgörande likheter vad gäller beslutsfattande, policyformulering och beslutsprocess med ESS.

3 Scenariobeskrivning

”The question who should be involved in policy- and decision-making and what is the proper relationship between experts, lay-people and politicians is fundamental to democracies” (Gabriele Abels citerad i Hedlund, 2007 s. 11).

ESS-processen utmärks av en hög grad av expertinflytande då det är en teknisk och avancerad process, både när det gäller anläggningen som sådan och dess förväntade synergieffekter. Den relevanta grundfrågan att ställa sig är således huruvida ESS som ett fall av megaprojekt och som starkt beroende av kvalificerad vetenskaplig expertis kan förena måluppfyllelse med deltagande.

När det gäller megaprojekt finns en specifik problematik, nämligen att deltagande anses göra beslutsprocesserna längre och resultera i suboptimala utfall. Här handlar det alltså om en explicit konflikt mellan deltagande och effektivitet (Ibid. s. 139):

”Project promoters often avoid and violate established practices of good governance transparency and participation in political and administrative decision-making, either out of ignorance or because they see such practices as counterproductive to getting projects started” (Flyvbjerg, Bruzelius, Rothengatter, 2007 s. 5).

Bakom konflikten döljer sig en uppfattning om att politiker fattar bättre beslut om de först konsulterar expertis och fungerar således som legitimeringsinstrument och auktoritativ källa. Därmed har grunden för politiska beslut och för vad som kommer upp på agendan en tydlig koppling till en positivistisk vetenskapssyn (Fischer, 2003 s. 211f, Torgerson, 2003 s. 122f) ². Det är också i denna ände vi måste börja för att förstå kopplingen till deltagande och effektivitet.

Den auktoritet som forskare har bygger på en syn på expertkunskap som rationell, effektiv och värderingsfri, i motsats till den kunskap som andra aktörer, t.ex. politiker och medborgare, besitter. Denna kunskap betraktas som värdeladdad och subjektiv (Hedlund, 2007 s. 56f, Wagenaar & Cook, 2003 s. 140). Problemet med en alltför tekniskt styrd beslutsprocess är framförallt att om politikens omfattning minskar, minskar också den medborgerliga deltagandeplattformen. Att fokusera på de tekniska aspekterna inom projektprocessen och låta expertgrupper ta de stora övergripande besluten kan även leda till att man skjuter upp beslut som måste gå genom officiella kanaler och då är ofta möjligheterna att göra ändringar begränsade. Niemann (2006 s. 473f) hävdar dock att tekniska och komplexa frågor också kräver sina experter.

² Följaktligen visar resonemanget att vetenskapsteori inte enbart handlar om abstrakta resonemang utan om bakomliggande förhållanden som påverkar den faktiska utformningen av policyprocesser och därmed de grunder på vilka politiska beslut byggs.

Det sätt på vilket ett problem eller en process formuleras påverkar också vilka aktörer och kunskaper som anses relevanta att ta in beslutsprocessen (Hedlund, 2007 s. 73). Detta är en intressant poäng i relation till megaprojekt eftersom megaprojekt ofta inkluderar starka makt- och intresserelationer som en följd av deras omfattning, framförallt när det gäller finansiering, anställningsmöjligheter, miljöeffekter och politisk prestige (Flyvbjerg, Bruzelius, Rothengatter, 2007 s. 7). Det kan således vara ett starkt incitament för intressenter att exkludera konkurrerande perspektiv.

Poängen är att det inte är expertkunskapen i sig som är problematisk utan hur den används (Hedlund, 2007 s. 57). I grunden handlar det om ett legitimitetsproblem såtillvida att om en process formuleras snävt exkluderas andra perspektiv och därmed behovet av brett deltagande. I förlängningen kan detta också medföra en lägre grad av effektivitet då beslut riskerar att undermineras. Det kan handla om allt från negativa attityder och protester till misstro och sabotage. Flyvbjerg, Bruzelius & Rothengatter menar också att begränsat deltagande kan resultera i att aktörer utanför den direkta beslutsprocessen motarbetar projektet aktivt. Detta beror inte nödvändigtvis på att de har något emot projektet i sig, utan på att de känner sig utelämnade (Flyvbjerg, Bruzelius & Rothengatter, 2007 s. 5, 87).

Expertkunnande kan göra beslutprocesser mer situationsanpassade och mer riktade, med den följden att processerna blir mer kostnadseffektiva och snabbare. Eftersom andra aktörer då lämnas utanför kan det man tycker sig vinna i effektivitet i ett inledande skede av projektet förloras i det merarbete som det innebär att bemöta kritik, felaktig information och vända en negativ opinion. Vidare är det så, åtminstone när det gäller megaprojekt, att ett begränsat deltagande inte nödvändigtvis leder till en högre grad av effektivitet. Detta då många projekt har problem med att hålla tid- och kostnadsplaner trots begränsat deltagande (Flyvbjerg, Bruzelius & Rothengatter 2007 s. 6f, Hill & Hupe 2002 s. 27f). Dessutom är det så att mandatperiodernas begränsade längd gör att politiker måste visa resultat på kort sikt, givet att de vill sitta kvar. Detta utgör ett incitament till att främja kortare beslutprocesser, vilket i förlängningen också är ett incitament att minska deltagandet. I förening med att megaprojekt innefattar stora satsningar, och därmed makt och prestige, finns det risk för "*framing*", dvs. att politiker använder expertkunskap för att föra fram det som de redan bestämt sig för att föra fram (Hedlund, 2007 s. 75). Resultatet kan bli att projekt som inte borde genomföras trots allt genomförs. Ett brett deltagande i ESS-processen kan därför anses viktigt för att undvika detta men kan samtidigt innebära problem när det gäller ansvarsutkrävande på lång sikt om administrationer byts ut efter val.

Med utgångspunkt i diskussion ovan kommer det således bli intressant att se hur ESS kommer att formuleras i den offentliga debatten och vilka aktörer som kommer att få tolkningsföreträde. Vi utgår här från att den offentliga debatten, i alla fall den mediala, är relativt begränsad vilket grundar sig på en sökning på "European Spallation Source" på fem stora dagstidningars hemsidor; Dagens Nyheter, Metro, Skånska Dagbladet, Svenska Dagbladet och Sydsvenska Dagbladet. Sammantaget ger det en relativt heltäckande bild över den offentliga debatten, eftersom det innefattar såväl ett nationellt som regionalt och lokalt

perspektiv³. Utifrån detta kunde vi konstatera ett förhållandevis svagt offentligt intresse för ESS (se tabell nedan).

Tabell 1: Medialt intresse för ESS

Tidning	Antal träffar
Dagens Nyheter (www.dn.se)	2
Metro (www.metro.se)	1
Skånska Dagbladet (www.skd.se)	3
Svenska Dagbladet (www.svd.se)	4
Sydsvenskan (www.sydsvenskan.se)	55
Sökord: "European Spallation Source" ⁴	

I anslutning till diskussionen om en offentlig ESS-debatt är det intressant att notera att både Allan Larsson och Marianne Ekdahl betonat vikten av ett ökat informationsarbete för att sprida kunskap om ESS (Gästföreläsning Allan Larsson; Studiebesök ESS-Scandinavia). Utöver att det är ett sätt att marknadsföra ESS är det också ett sätt att formulera agendan och att få folk att relatera till ESS som något mer än bara en avancerad forskningsanläggning. Givet att anläggningen kommer till stånd i Lund, kan detta medföra positiva legitimitets- och effektivitetseffekter. Här handlar det alltså inte om något direkt deltagande utan om att öka legitimiteten för ESS genom informationsspridning. På en mer principiell nivå blottlägger detta spänningen mellan representativ demokrati och mer deltagarorienterade demokratiformer. Detta då det ligger i det representativa systemet logik att *"folket överlåter åt andra att utöva inflytande i folkets ställe"* och folk istället låter sig informeras (Hedlund, 2007 s. 71). Avsaknad av direkt deltagande behöver således inte stå emot en väl fungerande demokrati.

Det förefaller så här långt som att utgångspunkten är att deltagande *per se* leder till bättre beslut. Eftersom sociala fenomen är multidimensionella kan faktiskt inkludering av en mängd olika kunskaper göra att beslut blir bättre. Deltagande kan på så sätt förhöja kvaliteten i besluten och leda till en effektivare process. Implementerare som i stor utsträckning är i direkt kontakt med medborgarna använder resurserna bättre, eftersom de inser svårigheten i att täcka alla behov (Hill & Hupe, 2002 s. 164). Vidare handlar politiska beslut om att ta ställning i värderingsfrågor vilket gör det viktigt att lyssna på folket för att legitimera dessa beslut (Hedlund, 2007 s. 67ff, Fischer, 2003 s. 209). Elgström och Jönsson (2000 s. 692ff) menar också i sin artikel *"Negotiation in the European Union: bargaining or problem-solving?"* att en deliberativ process är mer fruktsam i det inledande skedet av ett beslut. Man är mer benägen att ta till sig andras perspektiv och är mer öppen för nya lösningar. Samtidigt är idéer

³ Att mäta vilka sakfrågor som är framträdande i den offentliga debatten enbart genom en sökning på fem tidningars hemsidor är naturligtvis inte ett representativt mått. Samtidigt är det så att media ingår som en central del i den (informella) offentliga sfären (Hedlund, 2007 s. 78f) och därför kan anses förmedla en viss indikation avseende den offentliga debattens innehåll.

⁴ Sökningen utfördes den 4 mars 2008 och antalet artiklar kan därför variera vid senare söktillfällen eftersom nya artiklar kan ha publicerats.

producerade enligt liknande mönster mer troliga att hålla i längden. När beslutet väl ska fattas, sätts hårt mot hårt och möjligheterna till samarbete är färre. Mot denna bakgrund skulle ett större deltagande i processens inledande skede leda till ett större samförstånd och en fortsatt strävan mot gemensamma mål. Samtidigt innebär nätverksstyrning och ett större antal aktörer parallellt med att beslutsprocesserna befinner sig på flera olika nivåer: lokalt, regionalt, nationellt och internationellt, svårigheter med att effektivt föra fram en process. Ferman är en av flera forskare som hävdar just institutionell stiltje och orörlighet (Hill & Hupe, 2002 s. 32) och att då också ta in medborgarna i beslutsprocesserna skulle således kunna uppfattas som irrationellt.

Vidare bör vikt läggas vid att själva processen varit demokratisk dvs. ”[...] *att medborgare [g]jorts möjlighet att reflektera över potentiella utfall och [g]jort ett val baserat på kunskap och värderingar [...]*” (Hedlund, 2007 s. 67). Det handlar då om en rätt att delta i de beslutsprocesser man berörs av. På så sätt antas bättre beslut genereras i termer av legitimitet och effektivitet. Ett omfattande informationsarbete, vilket också planeras när det gäller ESS, kan förvisso räcka för att stärka legitimiteten och göra processen effektiv utan ett aktivt deltagande. Då är det emellertid viktigt, för att processen ska vara just demokratisk, att flera olika aktörer har möjlighet att formulera sin syn på projektet. Direkt deltagande i själva beslutsprocessen är alltså inte en demokratisk nödvändighet utan snarare handlar det om att det ska finnas uttrycksmöjligheter och att det är upp till och var och en att utnyttja dem (Ibid. s. 80).

Dessutom, genom att göra medborgarna delaktiga och således öka deras förståelse för en viss fråga kan mycket vinnas, framförallt eftersom de då vet vad de tar ställning till.

Medborgarnas möjlighet att följa processen, dvs. förekomsten av en transparent beslutsprocess kan också sägas motverka en effektiv process. Borde då ett ramverk av regler strukturera upp verkställarnas möjligheter att handla och hur specifikt ska det då vara? (Hill & Hupe 2002 s. 25). Om aktörerna inte skulle vara låsta i fasta mönster skulle de ökade valmöjligheterna innebära en större anpassning av agerandet till varje enskild situation. Detta kan dock riskera den demokratiska förankringen. För en effektiv process är det viktigt att se på sammanhanget frågan växt fram inom. Varierande institutionella möjligheter och maktrelationer ger olika möjligheter att kunna agera och att göra det effektivt (Ibid. s. 174f). När möjligheten att kontrollera aktörer försvinner och de inte längre behöver agera enligt reglerande normer och lagar har medborgarnas möjlighet att påverka suddats ut.

4 Avslutning

Inledningsvis ställdes frågan om deltagande och effektivitet står i konflikt med varandra inom ramen för ESS. Den huvudsakliga slutsatsen är att de inte gör det. Ett ökat deltagande skulle istället kunna underlätta implementeringsprocessen i termer av att beslut kan hållas fast vid, även om det innebär att själva beslutsprocessen kan ta längre tid.

En annan viktig slutsats är att megaprojekt av ESS omfattning tenderar att vara ineffektiva, i mening av tid, även när deltagandet är begränsat. Detta är delvis en följd av bristande riskkalkyler och analysarbete. Det finns alltså inte nödvändigtvis någon kausalitet mellan deltagande och effektivitet. Därför kan det inte heller garanteras att ett ökat deltagande *per se* ökar effektiviteten eftersom riskkalkylerna fortfarande kan vara undermåliga. Förhoppningen är dock att just deltagandet ska generera mer realistiska riskanalyser.

Sannolikt kommer opinionsstödet styras en hel del av hur ESS formuleras i den offentliga debatten, dvs. vilken bild som kommer att spridas till allmänheten. Här handlar det om vilka aktörer som har tillräckligt med resurser och en stark maktposition och som därmed kan skaffa sig tolkningsföreträde. I den bästa av världar skulle den offentliga formuleringsprocessen vara demokratisk, på så sätt att ett flertal aktörer får vara med och säga sitt.

De huvudsakliga slutsatserna sammanfattas i matrisen nedan.

Deltagande

	Mer	Mindre
Effektivitet	Större effektivitet. Längre beslutsprocesser. Fler aktörer. Långsammare beslut. Mer hållbara beslut? Ökad måluppfyllnad.	Minskad effektivitet. Kortare beslutsprocesser. Färre aktörer. Snabbare beslut. Mindre hållbara beslut? Minskad måluppfyllnad.
Legitimitet	Ökad legitimitet. Mer förankrade beslut. Möjlighet att genomföra beslut ökar.	Minskad legitimitet. Utanförskap/Exkludering. Möjlighet att genomföra beslut minskar.
Transparens	Ökad transparens. Långsammare beslut. Maktförhållanden synliggörs.	Minskad transparens. Beslut inom slutna kretsar med färre aktörer ger snabbare beslut. Hur/varför besluten tas blir mindre klart.

Det har under det senaste året framförts klagomål, framförallt från den europeiska forskarsfären (jfr Nature, 2007 s. 586) att den befintliga europeiska strukturen för beslutsfattande kring stora och omfattande forskningsinfrastrukturprojekt är för långsam och ineffektiv. Det har föreslagits av bland annat tidskriften *Nature* och EU-kommissionen i ett *Green Paper* att ett striktare regelverk behövs för att kunna åstadkomma detta (Nature, 2007 s. 586 och COM 2007 s. 13). Såsom vi visat i vår analys kan ett regelverk stärka demokratin i en policyprocess eftersom det ökar processens transparens och i förlängningen också dess legitimitet. Men regelverket måste skapa en process som är öppen och inkluderande. Att enbart fokusera på att skapa ett regelverk som åstadkommer en effektivare beslutsprocess i termer av färre aktörer och kortare beslutsvägar riskerar att bli kontraproduktiv eftersom en sådan process skulle bära flera av de kännetecken som kan undergräva deltagande och legitimitet - vilket vi visat skapar en mindre effektiv process i termer av måluppfyllelse.

Vilka frågor väcker då ESS inför framtiden? Det kommer t.ex. bli intressant att följa händelseutvecklingen, inte minst för att se huruvida ESS kommer att bli ännu ett megaprojekt i Flyvbjerg, Bruzelius & Rothengatters negativa bemärkelse.

Om ESS kommer till Lund, och om det visar sig att utvecklingen inte motsvarar den förutsedda, kommer detta främst att förstärka den "*performance paradox*" som Flyvbjerg, Bruzelius & Rothengatter menar kännetecknar megaprojekt generellt (Flyvbjerg, Bruzelius & Rothengatter, 2007 s. 3f). Det vi vet med säkerhet är dock att olika val, ageranden och utgångspunkter under ESS-processen kommer att generera olika utfall när det gäller demokrati och effektivitet.

5 Referensförteckning

Böcker

Dahl, R. 1989. *Democracy and its critics*. Yale: Yale University Press.

Fischer, Frank, 2003. "Beyond empiricism: policy analysis as deliberative practice", i Hajer, A. Marten, Wagenaar, Hendrik (red.), *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*, Cambridge: Cambridge University Press.

Flyvberg, B, Bruzelius, N, Rothengatter, W. 2003. *Megaprojects and risk. An anatomy of ambitions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hill, M – Hupe, P. 2002. *Implementing public policy: governance in theory and practice*. London: Sage Publications.

Gidlund, J-E. 1994. "Demos och makten i den politiska demokratin", s. 176 – 214 i Sannerstedt, A – Jernech, M (red), *Den moderna demokratins problem*. Lund: Studentlitteratur

Nielsen, P. 2003. *Kommunindelning och demokrati: Om sammanläggningen och delning av kommuner i Sverige*. Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala

Rochefort, D. A., Cobb, W.Roger, 1994. *The politics of problem definition: shaping the policy agenda*, Lawrence: University Press of Kansas.

Sabatier, Paul. 2007. "The need for better theories", i Sabatier, Paul, *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.

Wagenaar, Hendrik – Cook, Noam S.D., 2003. "Understanding policy practices: action, dialectic and deliberation in policy analysis", i Hajer, A. Marten – Wagenaar, Hendrik (red.), *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*, Cambridge: Cambridge University Press.

Artiklar

Commission of the European Union (COM), 2007. "Negotiation in the European Union: bargaining or problem-solving?", *Green Paper*. Bryssel. Tillgängligt via: http://ec.europa.eu/research/era/pdf/era_gp_final_en.pdf den 8 mars 2008.

Elgström, O – Jönsson, 2007. “Negotiation in the European Union: bargaining or problem-solving?”, *Journal of European Public Policy*, Special Issue. pp. 684-704.

Kurzman, Charles, 2004. “Can Understanding Undermine Explanation? The Confused Experience of Revolution”, *Philosophy of the Social Sciences*, vol.34, no.3, pp. 328-351.

Magnusson, Håkan, 2007. *ESS som megaprojekt – policyproblem och lokal-regional utmaning*, Forskningsansökan för KEFU.

Niemann.A. 2006. “Beyond problem solving and bargaining: genuine debate in EU external trade negotiations”, *International negotiations* vol. 2 pp. 467 – 497.

Nature, 2007. “The big picture”, *Nature* vol. 450 pp. 586.

Internet

Sveriges Utrikesdeklaration, 01 – 03 – 2008
www.regeringen.se/sb/d/5298/a/98014,

European Innovation Scoreboard, 07 – 03 – 2008
www.proinnoeurope.eu/admin/uploaded_documents/European_Innovation_Scoreboard_2007.pdf

Eurofighter Typhoon, 01– 08 – 2008
www.eurofighter.com

ITER, 01– 08 – 2008
www.iter.com

Svenska Dagbladet, 01 – 03 – 2008
www.svd.se

Metro, 01 – 03 – 2008
www.metro.se

Dagens nyheter, 01 – 03 – 2008
www.dn.se

Skånska Dagbladet, 01 – 03 – 2008
www.skd.se

Sydsvenska Dagbladet, 01 – 03 – 2008
www.sydsvenskan.se

Intervjuer och gästföreläsningar

Allan Larsson, 14 februari 2008

Marianne Ekdahl och Colin Carlile, 20 februari 2008

Maria Hedlund, 28 februari 2008

6 Vem är vem och vad är vad?

Nyckelpersoner

Allan Larsson – chefsförhandlar för ESS Scandinavia

Marianne Ekdahl – informationschef på ESS Scandinavia

Colin Carlile – föreståndare för ESS Scandinavia

Förkortningar

ESS – European Spallation Source

ITER - International Thermonuclear Experimental Reactor, anläggning för experimentell fusionsforskning

CERN - Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire, europeiskt partikel-fysiklaboratorium

SNS – ESS amerikanska motsvarighet

JPARK – ESS japanska motsvarighet