

Betydelsen av öppenhet, deltagande och ansvar i utformningen av megaprojekt

En analys av policyprocessen kring ESS-projektet mellan
1990-2008

Johan Långberg

Abstract

This thesis consists of three parts: one normative, one empirical and one constructive, with the intention to explore the enforcement of accountability in megaprojects.

The thesis aims to evaluate the level of accountability in the policy process of the European Spallation Source, ESS between 1990 and 2008. In order to make a comparison possible, a norm is created concerning how a policy process should be designed – with primary focus on openness and participation – to make enforcement of accountability possible. The policy process of the ESS is compared with this norm with the purpose of discovering whether the process contains elements that assure enforcement of accountability. After the comparison is done, it is possible to formulate constructive proposals about how the enforcement of accountability can be improved.

The thesis also explores how networks – consisting of actors with particular resources – surrounding the ESS-project affects the form of the policy process, e.g. in shaping the social construction of the aim and purpose of the project. This part of the thesis examines whether the social construction of the ESS-project varies depending on the network's composition or not.

Nyckelord: ESS, ansvarsutkrävande, nätverk, policyprocess, megaprojekt

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Problemområde och frågeställningar	1
1.2	Syfte och metodologiska överväganden.....	2
1.3	Material och källkritik.....	3
1.4	Avgränsningar och disposition.....	3
2	Teori	4
2.1	Faktorer som bör finnas i en demokratisk process.....	4
2.1.1	Öppenhet och deltagande	5
2.1.2	Syfte och mål.....	5
2.1.3	Organisering och ansvar.....	7
2.1.4	Finansiering och kostnader.....	8
2.2	Policyprocessen – government vs. governance.....	9
2.2.1	Policyskapande i nätverk.....	9
2.2.2	Nätverkens karaktär.....	10
2.2.3	Nätverk, demokrati och ansvarsutkrävande	10
3	Analys – policyprocessen kring ESS	12
3.1	Policyprocessen kring ESS i rond 1, 1990-2000.....	12
3.1.1	Aktörer och resurser i nätverket under rond 1.....	12
3.1.2	Öppenhet, deltagande och ansvar i policyprocessen i rond 1	14
3.2	Policyprocessen kring ESS i rond 2, 2000-2007.....	15
3.2.1	Aktörer och resurser i nätverket i rond 2.....	15
3.2.2	Öppenhet, deltagande och ansvar i policyprocessen i rond 2	17
3.3	Policyprocessen kring ESS i rond 3, 2007-.....	19
3.3.1	Aktörer och resurser i nätverket i rond 3.....	19
3.3.2	Öppenhet, deltagande och ansvar i policyprocessen i rond 3	21
4	Slutsatser	24
4.1	Avslutande reflektioner	25
5	Referenser	27
6	Bilagor	32

1 Inledning

Upprinnelsen till denna uppsats är Bent Flyvbjergs granskning av stora infrastrukturprojekt i boken *Megaprojects and Risk* (2003). Men vad är ett megaprojekt? Ett megaprojekt kan beskrivas som en storskalig infrastrukturinvestering t.ex. byggandet av nya motorvägar eller uppförandet av broar som förbinder två länder. Gemensamt för dessa är att de involverar en mångfald av aktörer och stora summor pengar. Men megaprojekten innehåller en paradox, då nya megaprojekt företas enligt samma modell, trots att tidigare projekt, enligt Flyvbjergs studier, uppvisar svaga resultat (Flyvbjerg 2003 s. 6).

Under hösten 2007 kom jag genom kursen *Policyprocesser* i kontakt med planeringen av forskningsanläggningen European Spallation Source, ESS, där Lund är ett av lokaliseringsalternativen. De funderingar som dök upp då var huruvida ESS-anläggningen var ett megaprojekt och hur policyprocessen kring detta projekt såg ut? Med Flyvbjergs teorier om megaprojekt i minnet dök även funderingar om hur detta såg ut gällande ESS upp. Kan Flyvbjergs teorier erbjuda kunskaper om hur ESS-anläggningen kan organiseras eller är detta ett unikt fall som kräver egna lösningar?

1.1 Problemområde och frågeställningar

En kritik som Flyvbjerg riktar mot megaprojekten är dess bristande former för ansvarsutkrävande. Det saknas ofta en sammanhängande strategi för hur storskaliga projekt ska organiseras och frånvaron av en sådan medför att policyprocessen saknar faktorer som underlättar ett tydligt ansvarsutkrävande. Det bidrar till att megaprojekten underpresterar genom att t.ex. inte hålla budgeten eller uppfylla de syften som på förhand satts upp. Ett tydligt ansvarsutkrävande är viktigt då offentliga organ finansierar megaprojekten med offentliga medel. Ett exempel på underpresterande megaprojekt är bron över Stora Bält i Danmark. När bron stod färdig 1998 hade kostnaderna dragit över med 54 % (Flyvbjerg et al 2003 s. 13).

I kursen *Policyprocesser* utforskades även nya former av policyskapanden där nätverksteori var ett inslag. Enligt nätverksteorierna ansågs policy inte längre utformas enbart genom den vertikala och hierarkiska stadiemodellen utan också genom horisontellt samarbete mellan stat, företag, intressegrupper och det civila samhället (se t.ex. Klijn & Skelcher 2007). Denna styrningsmetod beskrivs i den statsvetenskapliga litteraturen som governance och litteraturen menar att orsaker till policyskapande i nätverk beror på dels dess möjlighet att lösa kollektiva problem effektivare, dels att staten inte har resurser för att genomdriva en policy

utan tvingas att delegera delar av sitt ansvar. Nätverken anses alltså bidra till effektivitetsvinster men riskerar också att inverka negativt på ansvarsutkrävandet (Papadopoulos 2007 s. 469; Adam & Kriesi 2007 s. 132; Klijn & Skelcher 2007, s. 587f).

Tidigare megaprojekt uppvisar alltså, enligt Flyvbjerg, brister gällande ansvarsutkrävande, och samtidigt utformas, enligt statsvetenskaplig teori, policy genom samarbete i nätverk, vilket gör ansvarsutkrävandet ännu otydligare. Hur påverkar då denna organiseringen av nya megaprojekt och finns denna problematik i ESS-projektet? Dessa funderingar ledde fram till följande frågeställningar:

- Vilka faktorer bör en policyprocess kring ett megaprojekt innehålla för att kunna skapa en grund för ett tydligt ansvarsutkrävande?
- Hur ser policyprocessen kring ESS ut i förhållande till de faktorer som en policyprocess bör innehålla för att kunna skapa en grund för ett tydligt ansvarsutkrävande?
- Om de två processerna skiljer sig åt, vilka faktorer kan i policyprocessen kring ESS förstärkas för att möjliggöra ett tydligt ansvarsutkrävande och hur kan detta genomföras?

1.2 Syfte och metodologiska överväganden

Som går att utläsa av frågeställningarna ovan består uppsatsen av en normativ, en empirisk och en konstruktiv del. Syfte och metod ligger nära varandra i uppsatsen vilket medför att en redogörelse av uppsatsen syfte även ger en överblick av de metodologiska val som har gjorts. Därför har jag valt att behandla dessa delar tillsammans.

Ett syfte med denna uppsats är att utreda hur ett megaprojekts policyprocess bör se ut för att kunna möjliggöra ett tydligt ansvarsutkrävande. Detta har gjorts genom att en norm gällande policyprocessens önskvärda utformning har skapats. Mot denna norm har sedan ett empiriskt fall, dvs. ESS-projektets policyprocess mellan 1990 och 2008, prövats (Esaiasson et al 2004 s. 28). Ambitionen här är att utröna huruvida ESS-projektets policyprocess innehåller de element som skapar grund för ett tydligt ansvarsutkrävande. När ESS-processen värderats gentemot den önskvärda policyprocessen finns det möjlighet att ge konstruktiva förslag på hur processen kan förbättras. Ett ytterligare syfte i uppsatsen är således att försöka ge förslag på vilka element som kan stärkas i ESS-processen för att ett tydligare ansvarsutkrävande ska bli möjligt.

Uppsatsen kan ses som en fallstudie av policyprocessen kring ESS-projektet, där kvalitativ metod använts för att analysera och förklara just detta fall (Lundquist 1993 s. 105). En teoriprovande forskningsdesign har använts i uppsatsen med fokus på teorin – i det här fallet normen – mot vilken ett fall testats (Esaiasson et al 2004 s. 97f). Metoden har funnits med genom arbetet med uppsatsen och fungerat som ett användbart hjälpmedel. Valet av metod är givetvis en central del i forskningsprocessen. Den påverkar och påverkas av

forskningsprocessen övriga delar, men valet av metod får inte begränsa forskaren i sitt arbete utan måste kompletteras med sunt förnuft (Lundquist 1993 s. 97). En distanserad hållning gentemot metodologins tekniska lösningar innebär däremot inte att kravet på intersubjektivitet sänks. De metodologiska val som gjorts i arbetets olika delar kommer stegvis att beskrivas så att läsaren kan följa och återskapa forskningsprocessen.

1.3 Material och källkritik

Materialet i uppsatsens teoridel baseras på resonemang från tidigare forskning om policyprocesser, governance och nätverk. Detta material består av akademisk litteratur och är ett försök ta till vara på tidigare forskningsresultat. Materialet i uppsatsens empiriska del baseras på information som erhållits genom dialog med personer som varit delaktiga i processen kring ESS. Bland de viktigaste informationskällorna har varit de två föreläsningarna med efterföljande diskussion som regeringen ESS-förhandlare Allan Larsson har hållit om ESS-projektet. Detta har kompletterats med material bestående av bl.a. tidningsartiklar och pressmeddelande.

En viktig del i forskningsprocessen är att kritiskt granska och värdera använda källor. I det här fallet gäller det framför allt de iblandande aktörernas grad av oberoende och om det finns en tendens att de påverkar materialets framställning (Esaiasson et al 2004 s. 308ff). Ett sätt att komma runt detta problem har varit att jämföra informationen med andra källor för att utvärdera dess tillförlitlighet.

1.4 Avgränsningar och disposition

I uppsatsen har jag valt att avgränsa analysen av ESS-processens utveckling till ett svenskt perspektiv, trots att t.ex. Danmark finns med i ESS-Scandinavia, på grund av både tidsmässiga och utrymmesmässiga anledningar. Vidare har jag valt att dela in analysen av policyprocessen i tre delar, vilka kallats för ronder. Inspirationen till denna indelning kommer från Maria Hedlunds doktorsavhandling *Demokratiska genvägar* (2007). Det ska betonas att den tidsmässiga indelningen av processens ronder är mina egna och har gjorts efter händelser som jag har ansett leda in processen i nya faser. Det samma gäller identifieringen av de aktörer som anses utgöra nätverket. Andra studier av samma policyprocess kan mycket väl finna andra fruktbara indelningar och aktörer.

I *kapitel 2* beskrivs de teorier som legat till grund för den norm som har konstruerats, och för de nätverksteorier som använts i uppsatsen. *Kapitel 3* är uppsatsens empiriska del, där policyprocessen kring ESS-projektet analyseras. I *kapitel 4* presenteras uppsatsens slutsatser och de konstruktiva bidragen. Kapitlet innehåller också reflektioner kring de slutsatser som presenterats.

2 Teori

Uppsatsen har två teoretiska utgångspunkter. Den första är de värden som Lundquist (2001 s. 115) anser måste finnas i en policyprocess för att den ska betraktas som demokratisk. Den andra är det institutionella ramverk som Flyvbjerg utarbetat efter att ha granskat olika megaprojekts policyprocesser (Flyvbjerg et al 2003 s. 110ff). Detta ramverk innehåller faktorer som bör finnas med i ett megaprojekts policyprocess för att göra ansvarsutkrävandet tydligare. Jag har sedan modifierat det institutionella ramverket för att det ska bli applicerbart på ESS-processen. Jag har även valt att fokusera på vissa aspekter i ramverket, då jag anser att är dessa är mer fruktbara i analysen av policyprocessen.

2.1 Faktorer som bör finnas i en demokratisk process

En policyprocess måste, enligt Lundquist (2001), innehålla processvärdena öppenhet, diskussion, ömsesidighet och ansvar för att den ska anses som demokratisk. Förekomsten av dessa värden i en process ser till att de demokratiska processvärdena frihet, jämlikhet, solidaritet och rättvisa kan uppnås. Substansvärdena är både målet för den demokratiska processen och förutsättningar för en välfungerande demokratisk process (Lundquist 2001 s. 115f, 138f).

Flyvbjerg har efter att studerat olika megaprojekt arbetat fram ett institutionellt ramverk som innehåller förslag på element som en policyprocess kring ett megaprojekt bör innehålla för att tydliggöra ansvarsutkrävande (Flyvbjerg 2003 s. 110). Syftet med det institutionella ramverket är att förstärka ansvarsutkrävandet i policyprocessen vilket kan ses som ett försök att göra de demokratiska processvärdena starkare, vilket i sin tur möjliggör att de demokratiska substansvärdena kan uppnås.

Vad består då ett institutionellt ramverk av? Flyvbjergs ramverk innehåller fyra faktorer: "transparency", "performance specification", "a regulatory regime" och "involvement of risk capital" (Flyvbjerg et al 2003 s. 110ff, 139ff). Jag har valt att använda terminologin "öppenhet och deltagande", "syftet och målet med megaprojektet", "organisering och ansvar" samt "finansiering och kostnader" för dessa faktorer.

2.1.1 Öppenhet och deltagande

Den första faktorn som Flyvbjerg anser måste finnas med i policyprocessen är ”transparency”. I analysen av policyprocessen kring ESS-projektet har jag valt att kalla denna del för öppenhet och deltagande. Öppenheten bygger på att en av statens uppgifter är att företräda och skydda sina medborgares intressen. För att det ska fungera måste allmänheten ha möjlighet att granska att så är fallet. Det kan göras genom att dokumentation om de förtroendevaldas beslut och intentioner finns tillgängliga för granskning. Ett annat sätt är öppna sammanträden eller att intressegrupper involveras i processen (Flyvbjerg et al 2003 s. 111). Öppenhet är ett villkor för att diskussion, ömsesidighet och ansvar ska kunna uppnås och bli meningsfulla (Lundquist 2001 s. 138), och således är öppenhet en av ramverkets viktigaste komponenter. Ett sätt att öka projektets öppenhet är att upprätta en dialog mellan politiker och allmänheten, vilket gör det möjligt att dels urskilja vilka förväntningar som finns på projektet, dels tydliggöra ansvarsfördelning. Denna åtgärd bör enligt författarna ha samma prioritet som projektets ekonomiska eller tekniska spörsmål (Flyvbjerg et al 2003 s. 111).

Deltagande bygger på att de aktörer som påverkas av ett projekt ska ha möjlighet att delta i processen. Ett ökat deltagande från allmänheten motiveras också genom att megaprojekt ofta finansieras av offentliga medel. Att öka deltagandet medför att processvärdena diskussion och ömsesidighet uppfylls och att olika ståndpunkter konfronteras vilket skapar förutsättningar för en demokratisk beslutsprocess. Intressegruppers och det civila samhällets deltagande i processen ökar också förståelsen för de inblandades ståndpunkter och skapar förtroende dem emellan (Lundquist 2001 s. 138). Deltagande från intressegrupper och det civila samhället kan möjliggöras genom att de finns representerade i olika arbetsgrupper knutna till projektet. Feedback från dessa grupper ska enligt Flyvbjerg användas aktivt under planeringen (Flyvbjerg et al 2003 s. 111-112).

I ESS-processen är öppenhet viktigt för att det ska kunna vara möjligt att kunna utkräva ansvar för de besluts som tagits. Deltagandet i ESS-processen är viktigt då processens utformning till stor del beror på vem som deltar och vilka resurser deltagaren bidrar med. Deltagandestrukturen kan även få betydelse för hur syftet och målet med ESS-anläggningen socialt konstrueras.

2.1.2 Syfte och mål

Den andra faktorn som bör finnas med i en policyprocess kallar Flyvbjerg för ”performance specification”. När ESS-processen analyseras har jag valt att översätta denna del av ramverket till syftet och målet med megaprojektet. Avsikten i detta avseende är att granska hur aktörerna i policyprocessens konstruerar ESS-anläggningens syfte och vilka mål det ska uppnå.

Flyvbjerg menar att megaprojektets process ofta är väldigt tekniskt inriktad och att det finns en benägenhet att främst diskutera tekniska lösningar. Detta kan motverkas genom att megaprojektet diskuteras i termer av mål och syfte. Debatten om mål och syfte med, behov av och förväntningar på ett megaprojekt kan alltså

göra policyprocessen mer målinriktad och styra aktörerna mot att inte endast fokusera på medlen (Flyvbjerg et al 2003 s. 115).

Diskussionen om megaprojektets syfte och mål gör det möjligt att anpassa arbetet efter utarbetade ståndpunkter i olika frågor t.ex. policydokument för miljö, forskning eller ekonomisk tillväxt. Att diskutera syftet öppnar också upp för dialog mellan olika sektorer och uppmuntrar till innovativa lösningar för att nå det önskade resultatet (Flyvbjerg et al 2003 s. 116).

Analysen av syftet och målet med ESS-anläggningen kan ge förståelse för hur processen såg ut vid denna tidpunkt och varför den antog denna form. Den sociala konstruktionen av projektets syfte och mål är också avgörande för om den policy som förs ska få stöd från olika grupper.

2.1.2.1 Vad är ESS och hur konstrueras det?

European Spallation Source, ESS, är ett sameuropeiskt projekt – men inte ett EU-projekt – med mål att utforma en ny neutronkälla för mångvetenskaplig forskning. En spallationsbaserad neutronkälla kan användas för forskning inom t.ex. kemi, energiteknik, läkemedelsindustrin och materialvetenskap. Förenklat kan ESS ses som ett stort mikroskåp där neutroner används för att se in i olika material (ESS-S 2008a). Anläggningens konstruktionskostnader beräknas uppgå till cirka 13 miljarder kronor medan driftskostnader uppskattas till cirka 900 miljoner kronor per år. Dessa kostnader är tänkt att fördelas mellan intresserade länder i förhållande till deras BNP. Det finns ingen formell beslutsprocess eller någon formell institution som avgör var anläggningen ska lokaliseras. När de länder som är intresserade av att bygga, äga och driva anläggningen format en koalition och slutit avtal med ett värdland avgörs det var anläggningen uppförs (ESS-S 2008c).

Men hur konstruerades då ESS-anläggningen av de olika aktörerna under policyprocessen? I första rondan bestod nätverket kring ESS främst av neutronforskare, vilket medförde att ESS-anläggningen konstruerades som en teknisk avancerad forskningsanläggning vars syfte var att tillgodose effektiv framtida neutronforskning. Rond 2 innehöll en flera olika av aktörer vilket gjorde processen mindre tekniskt inriktad och ESS-anläggningen konstruerades då istället som ett projekt som skulle generera ekonomisk tillväxt och stärka Sveriges näringsliv, arbetsmarknad och forskning. I rond 3 påverkades ESS-projektets sociala konstruktion av den globala klimatkussionen och anläggningen beskrevs som koldioxidneutral och klimatvänlig. Försök att förankra ESS-projektet i samhället gjordes genom att anläggningen konstruerades som något som skulle underlätta människors vardag. ESS-anläggningen har alltså betytt olika saker för olika aktörer vid olika tidpunkter. Nätverkets sammansättning påverkade den sociala konstruktionen och ESS-anläggningen framställdes olika beroende på vem som deltog i processen.

2.1.3 Organisering och ansvar

Det tredje elementet i Flyvbjergs ramverk kallas för "a regulatory regime". Jag har i detta avseende valt termen organisering och ansvar. Denna del av ramverket syftar till att granska ESS-anläggningen tänkta organisation och hur ansvarsfördelningen inom anläggningen kommer att se ut.

En kritik som Flyvbjerg riktar mot megaprojektens nuvarande utformning är att dess olika delar saknar tydliga regler. Organisering och ansvar handlar alltså om att tidigt i processen upprätta bestämmelser för projektets konstruktion och drift, finansiering och ekonomiska prestationer, samt kompletterande investeringar nödvändiga för maximal användning av anläggningen (Flyvbjerg et al 2003 s. 118, 140). Organisering och ansvar kan underlätta exponeringen och fördelningen av projektets kostnader och risker (Flyvbjerg et al 2003 s. 118, 138ff). Tydliga bestämmelser om organisering och ansvar kan synliggöra vilket ansvar de inblandade har för sina åtgärder och bestämmelser om detta kan härledas tillbaka till processvärdet ansvar (Lundquist 2001 s. 139).

Ännu har inget beslut tagits om var ESS-anläggningen kommer att uppföras, vilket innebär att någon organisation kring anläggningen inte har etablerats. Hur sammanslutningen kring ESS-anläggningen kommer att se ut är fortfarande helt öppet och är en av de frågor som regeringens ESS-förhandlare Allan Larsson diskuterar med andra länder om. Detta innebär att granskningen av organisering och ansvar kommer att vara något mer tillbakadragen.

Vad är då ansvar och ansvarsutkrävande? På engelska används ofta de två termerna "accountability" och "responsibility" för att beskriva detta fenomen (Petersson et al 2002 s. 22). "Accountability" handlar alltså om möjligheten att kunna ställa aktörer till svars för sina handlingar. "Accountability" kan alltså sägas motsvara det svenska begreppet ansvarsutkrävande (Petersson et al 2002 s. 22). Men begreppet ansvar omfattar även huruvida en person känner sig moraliskt skyldig att handla på ett visst sätt. Ansvar i detta avseende kan kallas för "responsibility" och handlar inte om skyldighet gentemot vissa regler utan mot den egna övertygelsen (Petersson et al 2002 s. 22). I uppsatsen avser jag att fokusera på ansvar enligt definitionen "accountability" dvs. ansvarsutkrävande.

En mer precis bestämning av "accountability" gör Papadopoulos (2007 s. 470) som anser att begreppet kan definieras som:

[...] a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pose judgement, and the actor may face consequences [...]

Ansvarsutkrävande handlar alltså om möjligheten för aktör X att kunna hålla aktör Y ansvarig för sina handlingar och beslut. Vem är då ansvarig och vilka typer av ansvarsfördelning finns det? Lundquist (1998 s. 70) diskuterar tre olika modeller för ansvar: hierarkiansvarighet, kollektivansvarighet och personansvarighet. Enligt hierarkiansvarighetsmodellen är organisationens ledare ansvariga för verksamhetens beslut. Modellen bygger på en tydlig styrningskedja med klart indelade ansvarsområden. Fördelen med denna modell är en tydlig

placering av ansvaret, men hänsyn tas inte till mängden aktörer som kan påverka policyprocessen (Lundquist 1998 s. 70).

Enligt kollektivansvarighetsmodellen är att antingen varje enskild aktör som deltar i policyprocessen ansvarig för kollektivets beslut, eller så är kollektivet i sin helhet ansvarigt för besluten som fattas. Denna modell tar hänsyn till mängden aktörer som kan påverka processen men ingen tydlig placering av ansvaret görs (Lundquist 1998 s. 71).

Den tredje modellen, personansvarighetsmodellen, menar att varje individ i policyprocessen kan hållas ansvarig. Individen kan hållas ansvarig om (1) dess handling eller brist på därpå har orsakat effekten, (2) om den har haft moralisk insikt därom eller (3) om dess val av åtgärder inte berodde på okunnighet eller tvång (Lundquist 1998 s. 71). I analysen kommer ansvarsfördelningen i ESS-processen att diskuteras utifrån dessa tre ansvarsmodeller.

2.1.4 Finansiering och kostnader

Den sista komponenten i det institutionella ramverket kallas för ”involvement of risk capital”. Denna komponent har jag valt att kalla för finansiering och kostnader. Denna del handlar om hur ett megaprojekt ska finansieras och vilka kostnader som ska tas med i beräkningen av projektets budget.

Det mest centrala beslutet i processen är huruvida projektet ska genomföras eller ej. Eftersom detta beslut är förenat med stora kostnader och risker är ett tydligt ansvarsutkrävande av största vikt. Flyvbjerg menar att ett bättre sätt att avgöra ifall ett megaprojekt ska företas är att låta beslutet vara beroende av privata finansiärers intresse av att investera i projektet. Fördelen att använda riskkapital är, enligt författarna, att skattemedel exponeras för en lägre risk (Flyvbjerg et al 2003 s. 120, 140f). Att involvera riskkapital gör att de privata finansiärerna tenderar att delta aktivt i policyprocessen, vilket kan fungera som en kontrollmekanism mot underprestering (Flyvbjerg et al 2003 s. 121).

I det här fallet är situationen något annorlunda då det är tänkt att ESS-anläggningen ska finansieras gemensamt av intresserade europeiska länder samt eventuellt genom lån från t.ex. Nordiska Investeringsbanken och Europeiska Investeringsbanken. Stödet för ESS-anläggningen behöver inte vara ekonomiskt utan finansieringsbidrag kan även bestå i leveranser av komponenter och material till anläggningen (ESS-S 2008d). Privata finansiärer och riskkapital kommer förmodligen inte att förekomma, vilket gör att denna faktor kommer vara tillbakadragen i analysen. Allan Larsson kommer under år 2008 att förhandla med andra europeiska länder om finansieringen av anläggningen och när ett beslut om lokalisering av ESS-anläggning har tagits kan anläggningens finansiering mer konkret diskuteras. Då kan en kombination av offentlig och privat finansiering ett s.k. Public-Private-Partnership, komma att bli aktuellt (ESS-S 2008d).

2.2 Policyprocessen – government vs. governance

Statsvetenskapliga teorier har ansett att policyskapande utformats enligt en vertikal och hierarkisk stadiemodell, med staten som den centrala aktören genom hela processen (Adam & Kriesi 2007 s. 130-131). Under senare tid har den statsvetenskapliga litteraturen börjat analysera policyskapande utanför denna modell. Processen anses i allt större utsträckning karaktäriseras av samarbete, dels mellan olika sektorer inom staten, dels mellan staten och privata aktörer. Policyskapande formas alltså genom samarbete på olika nivåer mellan staten, företag, intressegrupper och det civila samhället (Papadopoulos 2007 s. 469; Klijn & Skelcher 2007 s. 588, 605). I den akademiska litteraturen kallas detta styrningssätt för governance (Se t.ex. Marsh & Smith 2000 s. 4; Rhodes 2007 s. 1246; Börzel 1998 s. 254). Jon Pierre (2000 s. 3-4) förtydligar begreppet och menar att governance kan beskrivas som:

“[...] sustaining co-ordination and coherence among a wide variety of actors with different purposes and objectives such as political actors and institutions, corporate interests, civil society, and transnational governments [...]”

2.2.1 Policyskapande i nätverk

Styrningssättet governance omfattar policyskapande genom nätverk. Innebörden av begreppet nätverk varierar inom och mellan olika discipliner, men Tanja Börzel (1998 s. 254) menar att nätverk generellt kan uppfattas som:

”[...] a set of relatively stable relationships which are of non-hierarchical and interdependent nature linking a variety of actors, who share common interests with regard to a policy and who exchange resources to pursue these shared interests acknowledging that co-operation is the best way to achieve common goals [...]”

Nätverk bygger alltså på ett ömsesidigt beroende mellan det privata, det offentliga och allmänheten. Förhållandet inom nätverket utmärks av informella och horisontella relationer med regelbunden kommunikation och informationsutbyte som koordinerar aktörernas ömsesidiga intressen (Klijn & Skelcher 2007 s. 587; Adam & Kriesi 2007 s. 129-131; Rhodes 2007 s. 1244).

Att policyskapande utformas i nätverk anses delvis bero på att staten inte alltid har de resurser som krävs för att genomföra en viss policy utan tvingas att delegera sin kompetens till andra aktörer (Adam & Kriesi 2007 s. 132). Policyskapande genom nätverk kan generera effektivitetsvinster genom att de är dynamiska och integrerar aktörer från olika policyområden med varandra (Klijn & Skelcher 2007, s. 587f). De traditionella politiska institutionerna anses enligt nätverksteorier ha svårt att hantera nya och mer dynamiska former av politiskt engagemang. De anses inte heller vara tillräckligt flexibla för att åstadkomma policyförändringar utan behöver göras mer dynamiska, t.ex. genom att integreras med aktörer utanför de politiska arenorna (Hajer & Wagenaar 2003 s. 27).

2.2.2 Nätverkens karaktär

I ett nätverk samlas aktörer som har ett gemensamt intresse av en viss fråga. Nätverket institutionaliserar aktörernas uppfattningar och värderingar, och definierar aktörernas roller (Marsh & Smith 2000 s. 6; Rhodes 1994, s. 142, 147).

Nätverk skapar, enligt litteraturen, nya policygemenskaper och policyarenor där aktörer intresserade av en viss fråga samlas, vilket kan ses som skapandet av en ny policydiskurs (Hajer 2003 s. 88-89). Den policygemenskap som har bildats försöker sedan skapa en diskurs runt den fråga de är intresserade av och diskursen baseras på policygemenskapens uppfattning av världen. Den sociala konstruktionen av frågan bygger upp nätverkets politiska bas och gör det möjligt att tillämpa en viss strategi. Genom att nätverket socialt konstruerar en fråga på ett visst sätt gör det möjligt för dem att få stöd för policyn de driver (Ingram et al 2003 s. 94-95; Klijn & Skelcher 2007 s. 599). Gällande ESS blir detta tydligt då den sociala konstruktionen av anläggningen har skiftat från en teknisk avancerade forskningsanläggning, via ett projekt för ekonomisk tillväxt, till att nu framställas som en klimatneutral anläggning. Att förändra beskrivningen av ESS-anläggningen har varit ett sätt att öka stödet för projektet.

Hur ser då ett nätverk ut? Det finns inget entydigt svar på den frågan, utan nätverkets form beror till stor del på vilken fråga det rör sig om. Men ett sätt att få bra förståelse av ett nätverk är att analysera dem utifrån begreppet resurser. Nätverkets aktörer har alla specifika egenskaper som tas med in i nätverket och att studera fördelningen av dessa kan säga något om nätverks karaktär (Adam & Kriesi 2007 s. 133). Vilka får då vara med i nätverket? För att bli inkluderad i nätverket måste aktören besitta en resurs som inte redan finns i nätverket. Utbytet av de olika resurser som finns i nätverket ska bidra till att det uppsatta målet nås. (Adam & Kriesi 2007 133f). Nätverkets resurser kan delas in i tre kategorier: intellektuellt kapital (t.ex. omfånget av kunskap), socialt kapital (t.ex. omfånget av aktörer, koppling till andra nätverk, aktörer och arenor) och politiskt kapital (t.ex. tillträde till beslutsarenor, uppsättning av mobiliseringstekniker). Att förvärva dessa resurser ökar nätverkets täthet, och förbättrar chanserna att nå framgång. Denna process benämns ofta i litteraturen som *institutional capacity-building* (Healy et al 2003 s. 63-65).

2.2.3 Nätverk, demokrati och ansvarsutkrävande

Två frågor i uppsatsen var hur ansvarsutkrävande ser ut i en policyprocess kring ett megaprojekt och hur nätverk påverkar ansvarsutkrävande i en sådan process. Nätverkens legitimitet är omdebatterad och utifrån en representativ demokratimodell ses de som ett problem på grund av att de gör ansvarsutkrävande otydligt (Börzel 1998 s. 266; Klijn & Skelcher 2007 s. 588; Rhodes 1994 s. 147).

Det finns en kontrasterande syn på förhållandet mellan nätverk och demokrati. Nätverk kan ses som en arena som erbjuder nya möjligheter att sammanlänka medborgarna och intressegrupper med staten i policyskapandet. I detta avseende anses policyskapande i nätverk komplettera den representativa demokratin och ett

sätt att övervinna dess begränsningar. Ansvarsutkrävandet antar här olika former och fördelas mellan nätverkets aktörer och förtroendevalda politiker (Klijn & Skelcher 2007 s. 588, 591f, 594f).

Nätverk kan också ses som en koncentration av makt och privilegier, som enbart gynnar olika eliter vid policyskapandet. Nätverk och representativ demokrati anses stå i konflikt eftersom de har oförenliga institutionella grunder. Enligt denna syn utmanar policyskapande i nätverk de representativa demokratiska institutionerna och det traditionella ansvarsutkrävandet genom förtroendevalda politiker, vilket kan leda till ett demokratiskt underskott (Klijn & Skelcher 2007, s. 588, 590f, 594).

Oavsett synen på nätverk så kan policyskapande genom nätverk medföra att gränsen mellan privat och offentligt suddas ut. Denna styrningsform innebär att staten, som är formellt ansvarig gällande politiska beslut, inte längre är den centrala aktören och att formella institutionella arrangemang blir mindre inflytelserika i processen (Adam & Kriesi 2007 s. 130-132). Nätverkens karaktär är en anledning till otydligt ansvarsutkrävande. För det första brukar litteraturen peka på att närvaron av medborgare i nätverken är låg, för det andra är nätverkens koppling till demokratiska institutioner svag och nätverkens synlighet är bristande, för det tredje rör sig nätverk över flera nivåer, för det fjärde antar ansvarsutkrävande i nätverk andra former (Papadopoulos 2007 s. 470). Det finns alltså en risk att nätverkens karaktär genererar ett demokratiskt underskott (Klijn & Skelcher 2007 s. 594). Policyskapande genom nätverk har istället åtnjutit legitimitet genom dess output. Den policy som har skapats i nätverk har varit ett resultat av samarbete mellan aktörer på olika nivåer, vilket har gjort att den utarbetade policyn ansetts haft ett brett stöd (Papadopoulos 2007 s. 472).

3 Analys – policyprocessen kring ESS

I detta avsnitt kommer ESS-processen att beskrivas under tre olika tidsperioder, de s.k. ronderna. Processen kring ESS är till stor del präglad av samarbete i nätverk som rör sig över flera nivåer med aktörerna som kommer från olika arenor och besitter olika resurser. I varje rond kommer därför aktörerna runt ESS att analyseras, vilket är nödvändigt för att kunna förstå hur policyprocessen såg ut i detta skede. Policyprocessen kommer sedan att jämföras med den norm som skapats ovan.

3.1 Policyprocessen kring ESS i rond 1, 1990-2000

Rond 1 påbörjas under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet då diskussion om forskning på spallationsbaserade neutronkällor tog fart. Neutron Study Panels, ESP, rapport till EU-kommissionen 1990 – om behovet av investeringar för framtida neutronforskningsprogram – har jag valt som formell startpunkt (ESS-C 2001 s. 5). På initiativ av tyska Forschungszentrum Jülich och brittiska Rutherford Appleton Laboratory började ESS-anläggningens vetenskapliga aspekter utredas, och fick bred uppslutning från europeiska forskare (ESS-C 2001 s. 5). Detta arbete koordinerades från 1993 av ESS-Council, som bestod av 18 laboratorier från 11 europeiska länder. ESS-Councils arbete fick senare stöd av EU-kommissionen (ESS-S 2008e; ESS-C 2001, s. 5). ESS-Council presenterade 1997 anläggningens vetenskapliga aspekter, men de europeiska länderna kunde inte ta beslut om att genomföra projektet. Efter detta rådde stiltje i processen fram tills det att de nordiska neutronspridarsällskapen återupptog initiativet år 2000. Det utgör slutpunkten för rond 1.

Nätverket kring ESS i rond 1 finns i figur 3.1 i bilagorna.

3.1.1 Aktörer och resurser i nätverket under rond 1

Vilka aktörer var det som deltog i policyprocessen kring ESS och hur påverkade deras resurser policyprocessens utformning? En bra sätt att erhålla kunskap om detta är att granska nätverket kring ESS. Den mest centrala aktören var ESS-Council, som samordnade arbetet mellan de europeiska forskarna. Men även European Neutron Scattering Association, ENSA, hade betydelse under perioden. Båda organisationerna bestod av europeiska neutronforskare från olika europeiska universitet och forskningsinstitut, och t.ex. var cirka 4400 forskare anslutna till ENSA (ENP 2003a; 2003b; 2003c; ENSA 1998 s. 1). Den drivande kraften

bakom initiativet till ESS-anläggningen var alltså europeiska fysikforskare vars arbete koordinerades genom ESS-Council (ENP 2003h). Nätverket hade alltså ett omfattande intellektuellt kapital då det bestod av aktörer med framstående vetenskapliga kunskaper och insikter om vilken nytta uppförandet av denna anläggning skulle generera. Dessutom hade även aktörerna ett stort egenintresse av att detta skulle bli verklighet.

Det sociala kapitalet utgjordes under rond 1 av kontakter mellan aktörer från olika arenor inom forskarvärlden. Nätverket rörde sig över flera nivåer, från universitet och forskningsinstitut på lokal nivå, till nationella neutronspridarsällskap och vidare till transnationella sammanslutningar. Hos dessa fanns det en stark enighet om att uppförandet av en ny spallationsanläggning var nödvändigt för framtida europeisk neutronforskning (ENSA 1998 s. 1). Men nätverkets kontakter var begränsade till att så gott som enbart hålla sig inom forskarvärlden. Nätverket saknade i denna rond kopplingar till aktörer och nätverk utanför forskarvärlden och frånvaron av detta innebar således ett begränsat socialt kapital.

Det politiska kapitalet var också lågt under rond 1. Den enda kopplingen till en beslutsarena var EU-kommissionens stöd för ESS-Councils arbete (ENP 2003d) men i övrigt saknade nätverket tillträde till både beslutsfattare och beslutsarenor. Ett uttalande av ENSA (1998 s. 2) belyser detta:

“ENSA therefore urges political and scientific authorities within Europe to act both at National and International levels, working with urgency towards a positive decision on the European Spallation Source.”

Forskarsamhällets uppmaningar till europeiska länders regeringar utgjorde nätverkets enda mobiliseringsteknik och nätverket saknade egentliga påtryckningskanaler. ENSA och ESS-Council besatt de vetenskapliga kunskaperna om en ESS-anläggning (ENP 2003e) men utan stöd från de europeiska ländernas regeringar var det svårt att förverkliga projektet. Visserligen rörde sig olika EU-organ i utkanten av nätverket och EU-kommissionen uttalade stöd för ESS-Councils verksamhet, men dess hållning var ändå att ESS-anläggningen inte var ett EU-projekt (Allan Larsson 11/12 2007; ESS-S 2008c). Därmed var det inte en fråga som skulle behandlas av ministerrådet eller EU-kommissionen.

ESS-Council och ENSA kan under rond 1 beskrivas som alternativa politiska arenor för nya former av politiskt engagemang vilket kan vara en respons mot de traditionella politiska institutionerna bristande dynamik och kunskaper. Nätverket blev i detta avseende ett komplement till den representativa demokratin då nätverket bättre sammanlänkade aktörer från olika arenor. Men den ensidiga uppsättningen av aktörer var problematisk då makten koncentrerades till dem som hade kunskap om fysikforskning. Trots koncentrationen av kunskap kan nätverket ses som ett maktlöshetens nätverk eftersom det utan politiskt stöd visade det sig var det svårt att initiera ESS-anläggningen.

3.1.2 Öppenhet, deltagande och ansvar i policyprocessen i rond 1

Som beskrivits ovan hade nätverket under denna period låg täthet och bestod främst av aktörer från forskarvärlden. Mycket av nätverkets arbete var inriktat mot att få upp ESS-projektet på de europeiska ländernas dagordningar (ESS-S 2002 s. 54f) och rond 1 kan ses som en initiering av ESS-processen.

Öppenheten och deltagandet i policyprocessen under rond 1 kan på ett sätt sägas vara hög då förutsättningarna för ESS-anläggningen arbetades fram genom samarbete mellan de europeiska neutronforskare som fanns knutna till ENSA, ESS-Council och ESF (ENSA 1998 s. 1). Grunden för deltagande i arbetet med att utforma anläggningen var kunskaper om fysikforskning, och de fysikforskare som hade intresse att hjälpa till var välkomna. Deltagandet från europeiska neutronforskare var också högt och resultatet av deras arbete fanns tillgängligt för allmänheten. Däremot fanns varken politiker, det civila samhället, andra intressegrupper eller privata företag med i detta skede, vilket gjorde att deltagandet i nätverket var ensidigt.

Majoriteten av forskare i nätverket och det starka intellektuella kapitalet reflekterades i syftet och målet med ESS-anläggningen, då det fanns en benägenhet att endast diskutera anläggningens tekniska utformning. När nätverket framställde varför en ESS-anläggning skulle byggas pekade forskarsamhället på att neutroner kunde erbjuda insikter om vetenskapliga problem och att tillgången till neutroner måste säkerställas för framtida forskning (ENP 2003f; ENSA 1998 s. 1-2). En spallationsanläggning ansågs alltså vara nödvändig för att neutronforskningen skulle kunna utvecklas, däremot var det inte lika tydligt vilken nytta anläggning kunde bidra med till samhället utanför forskarvärlden. En diskussion kring ESS i termer av generella mål, behov och resultat hade kunnat kompensera den tekniska diskursen och gjort processen mindre teknisk inriktad. Att få fler aktörer att kunna relatera till projektet hade kunnat öka nätverkets täthet.

I rond 1 befann sig ESS-projektet fortfarande i idéstadiet och anläggningens organisering hade ännu inte avhandlats. Däremot går det att diskutera hur ansvarsfördelningen i nätverket såg ut. Trots att det fanns olika formella institutioner, t.ex. ESS-Council och ENSA, i processen följde ansvarsfördelningen ändå inte hierarkimodellen. Ansvarsfördelningen i nätverket i rond 1 karaktäriserade mer av den kollektiva modellen där forskarsamhället som kollektiv, snarare än organisationernas ledare, var ansvariga för verksamhetens arbete.

Ovan nämndes att analysen av ESS-projektets finansiering och kostnader kommer vara tillbakadragen då det är tänkt att anläggningen ska finansieras gemensamt av intresserade europeiska länder. Som sagt utreddes under rond 1 främst förutsättningarna för ESS-anläggningen, men intresset från privata företag hade kunnat undersökas, vilket kunde ha bidragit till ett bredare deltagande och en mindre tekniskt inriktad process.

3.2 Policyprocessen kring ESS i rond 2, 2000-2007

Jag har valt att låta bildandet av ESS-Scandinavia utgöra startpunkt för rond 2. Under denna rond knöts fler aktörer med intresse av att ESS-anläggningen skulle placeras i Lund till nätverket. Nätverket arbetade främst med att få upp ESS-anläggningen på den politiska dagordningen och att få den svenska regeringen att stå som värd för ESS-anläggningen, vilket i huvudsak skedde innan valet 2006. 2004 fick Allan Larsson regeringsuppdrag att undersöka andra länders intresse av en anläggning. Uppdraget redovisades 2005 och frågan om ESS introducerades i det svenska politiska systemet då rapporten skickades på remiss i slutet samma år. Valet 2006 sköt upp regeringens beslut om värdskap för ESS-anläggningen. I februari 2007 meddelade slutligen regeringen sitt intresse av att stå som värd för ESS-anläggningen, och avsikten att bidra med 30 % av finansieringskostnaderna och 10 % av driftkostnaderna (Pressmeddelande från regeringen 2007). Regeringens avsiktsförklaring utgör slutpunkt på rond 2.

Nätverket kring ESS under rond 2 finns i figur 3.2 i bilagorna.

3.2.1 Aktörer och resurser i nätverket i rond 2

Den kanske mest centrala aktören under rond 2 var ESS-Scandinavia som sammanförde olika aktörer med gemensamma intressen. ESS-Scandinavia bildades 2000 på initiativ av de nordiska neutronspridningssällskapen med syftet att arbeta fram ett skandinaviskt placeringsalternativ och få upp forskares, näringslivets och myndigheters ögon för ESS-projektet (ESS-S 2008f). 2002 övergick ESS-Scandinavia till ett konsortium då ett flertal andra aktörer blivit intresserade av att verka för att projektet skulle hamna i Sverige. I konsortiet ingick nu även skandinaviska universitet och forskningsinstitut samt olika offentliga organ (ESS-S 2008g; SDS 23/3 2002). Lund arbetades fram som alternativ och till ESS-Councils konferens i Bonn 2002 lämnade konsortiet in en intresseanmälan med Lund som lokaliseringalternativ (ESS-S 2008g; ESS-S 2002).

Kunskapen om ESS-anläggningens vetenskapliga utformning återfanns i ESS-Scandinavia, i form av de skandinaviska neutronspridarsällskapen. Dessa hade genom medlemskap i ENSA, och dess nära koppling till ESS-Council, varit med och utrett förutsättningarna för anläggningen (ENP 2003g; SNSS 2008). ESS-Councils kunskap om ESS-anläggningen överfördes alltså till ESS-Scandinavia genom de skandinaviska neutronspridarsällskapen och det intellektuella kapitalet var i stort sett oförändrat i jämförelse med rond 1.

Under rond 2 fick nätverket ett mycket större socialt kapital, då fler aktörer med olika resurser knöts till nätverket. Aktörernas olika resurser gjorde att nätverket integrerades med och fick bättre tillträde till andra nätverk, institutioner och arenor. I denna integrationsprocess var de offentliga organen betydelsefulla genom deras möjlighet att sammanlänka nätverket med nya aktörer. De offentliga organen och deras kontakter tillförde följaktligen nätverket ytterligare djup.

En av de viktigaste nya aktörerna i nätverket var Lunds kommun (SDS 1/2 2003; SDS 26/5 2005). Om ESS-anläggningen ska förläggas till Lund, är det Lunds Kommun som ska fatta beslut om markanvändningen, då 1 kap. 2 § plan- och bygglagen föreskriver att den fysiska planeringen är en kommunal angelägenhet. Kommunen har alltså planmonopol vilket gjorde det nödvändigt att tidigt initiera kommunen i projektet.

ESS-anläggningens konsekvenser för infrastrukturen beräknas också vara omfattande. Projektet spås generera arbetstillfällen och ekonomisk tillväxt, men även ett ökat tryck på t.ex. kommunikationsmedel, bostäder och skolor (SDS 1/2 2003; ESS-S 2008h; ESS-S 2008i). Således var det viktigt att tidigt i processen överväga dessa frågor och engagera de som kan lösa dem. Här kommer, utöver Lunds kommun, även Malmö stad och Region Skåne in. Dessa aktörer kan komma att spela en viktig roll när det gäller att lösa olika infrastrukturfrågor. Region Skånes inträde i nätverket innebar att ESS-frågan lyftes upp och diskuterades på ytterligare en nivå. Här spelade också Offentliga Skåne-gruppen, även kallad OS-gruppen, en viktig roll. OS-gruppens roll i ESS-Scandinavia var att hjälpa till i frågor som rörde förankring av ESS-projektet hos politiker på lokal, regional och nationell nivå (SvD 2/9 2007). OS-gruppen blev ännu en aktör som öppnade dörrar för ESS-Scandinavia.

De offentliga organen i ESS-Scandinavia ökade nätverkets politisk kapital. Genom att dessa fanns med i konsortiet fick nätverket direkt kontakt med beslutsfattare på olika nivåer och tillgång till deras beslutsarenor. På så sätt kunde ESS-Scandinavia bedriva lobbyverksamhet genom många kanaler, genom att aktörernas olika resurser gav tillgång till fler mobiliseringsmetoder.

Nätverket under rond 2 karaktäriserades av horisontella samarbeten mellan nordiska neutronspridarsällskapen och olika offentliga organ. För de offentliga organen var engagemang i ESS-Scandinavia ett sätt att inkorporera nya former av policyskapande. Det kan även ses som en strategi att tillgodogöra sig kunskap som inte fanns eller kunde utvecklas inom de politiska institutionerna. Precis som under rond 1 kunde nätverket ESS-Scandinavia i detta avseende sägas komplettera den representativa demokratin. Men det nära samarbetet mellan forskarsamhället och de offentliga organen bidrog till en suddig gräns mellan privat och offentligt, vilket anses göra ansvarsutkrävandet otydligt.

3.2.1.1 Policyentreprenörer

Allan Larsson och Peter Honeth var två personer som spelade avgörande roller i arbetet med att föra upp ESS-projektet på den politiska dagordningen. Larsson och Honeth kan ses som två policyentreprenörer som verkade för att ESS-anläggningen skulle komma till Lund. När ett "window of opportunity" öppnades tog de till vara på tillfället och introducerade ESS-projektet för beslutsfattarna (Kingdon 2003 s. 122-123, 166-168).

Allan Larsson är sedan 2004 styrelseordförande i Lunds Universitet och har stor erfarenhet från politiskt arbete på olika nivåer då han bl.a. har varit finansminister och generaldirektör i EU-kommissionen (Pressmeddelande från Lunds Universitet 2003). Då Larsson insåg betydelsen av ESS-anläggningen för

Lunds Universitet, utnyttjade han sina politiska kontakter och fick i uppdrag av regeringen att undersöka intresset bland länder i Europa för en ESS-anläggning (Larsson 11/12 2007; SDS 27/5 2005). I utredningen, som presenterades 2005, framgick det att det fanns ett starkt stöd för en ESS-anläggning och även de följande nationella remissvaren var övervägande positiva till projektet (Larsson 2005 s. 9, 122-124; ESS-S 2008e). Allan Larsson var en betydelsefull aktör i processen sammanlänka ESS-Scandinavia med olika politiska aktörer och arenor, och var ytterligare en kanal där nätverket kunde mobilisera påtryckningar.

Peter Honeth var fram till 2006 universitetsdirektör vid Lunds universitet, då han utsågs till statssekreterare hos högskole- och forskningsminister Lars Leijonborg på utbildningsdepartementet. Honeth var tidigt drivande för att ESS-anläggningen skulle förläggas till Lund (SDS 6/10 2006; Ny Teknik 15/6 2005). Utnämningen av Honeth som statssekreterare i utbildningsdepartementet innebar att nätverket fick möjlighet att driva och förankra frågan i regeringskansliet och framför allt i utbildnings- och finansdepartementet. Allan Larsson har framhållit att utnämningen av Peter Honeth som statssekreterare var avgörande för Sveriges ESS-kandidatur och regeringens erbjudande om värdskap för ESS-anläggningen (Larsson 11/12 2007).

Allan Larsson och Peter Honeth förstärkte nätverkets politiska och sociala kapital avsevärt då de genom sina kontaktnät och positioner kunde introducera ESS-Scandinavia på olika nivåer. Deras arbete gjorde att nätverket tog ytterligare ett steg i processen och visar på den dynamik nätverk kan frambringa.

3.2.2 Öppenhet, deltagande och ansvar i policyprocessen i rond 2

Angående öppenhet i processen har under rond 2 möten med allmänheten ägt rum. I april 2005 höll ESS-Scandinavia ett informationsmöte om ESS-projektet för allmänheten (SDS 19/4 2005). På mötet deltog från konsortiets sida bl.a. Peter Honeth och projektchef Karl-Fredrik Berggren, medan LRF och Lunds naturskyddsförening var några av de intressegrupper som fanns representerade. Frågor som diskuterades var framför allt säkerhet, miljö och energiåtgång (SDS 19/4 2005). Däremot har initiativ till informationsmöte om ESS-anläggningen från politiskt håll inte förekommit under rond 2. Det har varken från ESS-Scandinavias eller från de offentliga organens sida förts en regelbunden dialog med det civila samhället om t.ex. syfte och mål med anläggningen, hur arbetet fortskrider eller om allmänhetens förväntningar.

En annan aspekt av öppenheten är huruvida Lunds kommun och Region Skåne kan sitta med i konsortiet och arbeta för att ESS-anläggningen skulle komma till Lund, samtidigt som de ska företräda och skydda sin medborgares intressen. Dessa aspekter påpekades av vänsterpartiet och miljöpartiet i Lunds kommun, men frågan fick begränsat genomslag i debatten (SDS 25/5 2005a; SDS 26/5 2005). Kommunens samarbete med ESS-Scandinavia sattes på sin spets när statsbyggnadsdirektören i Lund, Anders Tingvar hjälpte konsortiet med att utforma en lokaliseringsansökan för anläggningen till kommunen. Samma ansökan skulle senare behandlas i Tingvars förvaltningsenhet,

statsbyggnadskontoret, av personer som var underställda honom (SDS 25/5 2005a). Detta kunde ha satt kommunen i en jävsituation, då kommunen dels bedrev lobbyverksamhet, dels var den myndighet som skulle ta beslut angående ESS-anläggningen om den förläggs till Lund. Agerandet motiverades med att ESS-projektet var mer komplicerat än andra ärenden och krävde större medverkan och bedömning från kommunens sida (SDS 25/5 2005b). Kritik riktades även mot att Lund Kommun engagerat sig i ESS-Scandinavia innan varken en miljöanalys eller en riskanalys hade gjorts (SDS 26/5 2005). Just ESS-anläggningens konsekvenser för miljön är den kritik som varit mest omfattande. Anläggningen kommer förmodligen att använda stora mängder kvicksilver vilket inte går hand i hand med Sveriges policy att begränsa användningen av kvicksilver (Kemikalieinspektionens remissyttrande 2005 s. 1; SDS 14/10 2005). Trots detta har olika offentliga organ valt att engagera sig i ESS-Scandinavia och verka för att anläggning förläggs till Lund, vilken reser frågetecken angående öppenheten i policyprocessen.

Deltagandet under rond 2 bestod fortfarande främst av aktörer från forskarsamhället, men kompletterades av aktörer från offentliga organ. Däremot involverades inte det civila samhället eller olika intressegrupper i någon större utsträckning i processen. Detta kan hänga samman med kravet på att aktörerna måste besitta vissa resurser för att få delta i nätverket. Aktörerna från offentliga organ gav nätverket tillträde till beslutsarenor, medan framför allt det civila samhället inte hade några resurser som kunde gynna nätverkets arbete. Deltagandet i policyprocessen var alltså mer omfattande än innan, men bestod ändå främst av neutronforskare och offentliga organ. Något som förstärkte öppenheten och deltagandet i policyprocessen var att Allan Larssons utredning skickades på remiss. Remissrundan initierade ESS-projektet i det politiska systemet och gjorde att frågan behandlas i enighet med den representativa demokratins regler. Att skicka frågan på remiss innebar även att ESS-projektet belystes från flera håll och uppmärksammades av aktörer utanför nätverket. Remissvaren var en fingervisning om hur aktörer utanför ESS-Scandinavia såg på projektet. Däremot upprättades ingen regelbunden dialog eller deltagande med det civila samhället. Nätverket kan under rond 2 delvis betraktas som en koncentration av makt och privilegier som gynnar vissa grupper.

Syftet och målet med megaprojektet formulerades annorlunda jämfört med rond 1 och den diskurs som ESS-Scandinavia försökte konstruera var inte lika tekniskt inriktad som innan. Syftet med ESS-anläggningen nu ansågs vara att stärka svensk forskning och göra Lund till ett av de främsta forskningscentrumen i världen. Men anläggningen beskrevs också som ett projekt som kunde generera ekonomisk tillväxt och som kunde stärka svenskt näringsliv och arbetsmarknad (pressmeddelande från regeringen 2007; ESS-S 2008h; SDS 25/2 2007). Att anläggningen var till för avancerad neutronforskning tonades ner. Diskussionen kring anläggningens syfte och mål underlättade här möjligheten att koppla projektet till offentliga organs ståndpunkter i olika frågor, t.ex. forsknings-, arbetsmarknads- och tillväxtpolitik. Trots ett generellt formulerat syfte och diskussion om vilka mål ESS-anläggningen skulle uppnå lyckades ESS-

Scandinavia under rond 2 inte koppla projektet till Sveriges miljöståndpunkter och därmed bemöta kritiken från miljöorganisationer, vänsterpartiet och miljöpartiet.

Hur organiseringen och ansvarsfördelning kommer att se ut för ESS-anläggningen är fortfarande oklart då beslut om var projektet ska förläggas ännu inte har tagits. Ansvarsfördelningen i nätverket däremot kan fortfarande främst härledas till kollektivansvarighetsmodellen. ESS-Scandinavia uppvisade en bred enighet angående de beslut som togs genom att betona att de var kollektivets vilja. Detta belyser problematiken med att det finns många aktörer som kan påverka policyprocessen, men framför allt visar det på att det inte finns någon tydlig fördelning av ansvaret inom nätverket. Precis som Lundquist (1998 s. 71) uttrycker det så tenderade allas ansvar att bli ingens ansvar.

Ländernas gemensamma finansiering av anläggningen är något som kommer att förhandlas under 2008, men det finns ändå anledning att nämna att privata finansiärer uttryckte sitt intresse av att ESS-anläggningen skulle förläggas till Lund (Brev från Svensk Näringsliv och Dansk Industri).

3.3 Policyprocessen kring ESS i rond 3, 2007-

Startpunkten för rond 3 är i februari 2007 efter att den svenska regeringen uttryckt sitt intresse att stå som värd för ESS-anläggningen. Denna rond har ingen slutpunkt utan syftet är att – genom att undersöka nätverkets aktörer och dess resurser – analysera hur policyprocessen ser ut idag.

Figur 3.3 i bilagorna ger en överblick till nätverket kring ESS under rond 3.

3.3.1 Aktörer och resurser i nätverket i rond 3

Den mest centrala aktören i rond 3 är fortfarande ESS-Scandinavia, men dess struktur och arbete har förändrats jämfört med ronderna innan. Efter att avgett en avsiktsförklaring i början av 2007 gav regeringen Lunds Universitet i uppdrag att upprätta ett sekretariat skulle sköta planeringen av ESS-anläggningen (ESS-S 2008j). Vid sidan av ESS-Scandinavia som konsortium bildades ESS-Scandinavia som sekretariat, vilka övertog ansvaret för det dagliga arbetet (ESS-S 2008f). Upprättandet av sekretariatet innebar att parterna i konsortiet intog mer tillbakadragna roller, eftersom deras främsta uppgift hade varit att få den svenska regeringen att avge en avsiktsförklaring (ESS-S 2008f). ESS-Scandinavias arbete riktades nu in på förhandlingar med andra europeiska länder och sköttes av regeringens utsedde förhandlare Allan Larsson (ESS-S 2008k).

Nätverkets intellektuella kapital är fortsatt starkt, då de skandinaviska neutronforskarsällskapen, universiteten och forskningsinstituten fortfarande finns knutna till ESS-Scandinavia. Men det intellektuella kapitalet kan sägas ha personifierats genom att bl.a. Colin Carlile rekryterades till ESS-Scandinavia och utsågs till föreståndare för sekretariatet (ESS-S 2008f). Innan Carlile knöts till nätverket var han direktör för Institut Laue-Langevin i Grenoble, Europas

kraftfullaste neutronkälla. Rekryteringen av Colin Carlile bedömdes vara en stor förstärkning för ESS-Scandinavia, då han anses vara en av de främsta forskarna inom sitt område i världen och han har dessutom erfarenhet att leda denna typ av anläggning (Lunds Universitets Magasin 2006 s. 16f). ESS-Scandinavia hade förhoppningar om rekryteringen av Carlile skulle medföra att ytterligare framstående namn skulle kunna knytas till nätverket (SDS 6/8 2006). Förhoppningarna besannades och i slutet av 2007 rekryterades Christian Vettier och Hugo Bohn till ESS-Scandinavia som vetenskaplig chef respektive ansvarig för beräkning av anläggningens kostnader. Vettier hade tidigare varit vetenskaplig chef för Institut Laue-Langevin i Grenoble, medan Bohn hade arbetat vid Forschungszentrum Jülich och under 30 år beräknat kostnader för storskaliga forskningsanläggningar (ESS-S 2008). Rekryteringen av Carlile, Vettier och Bohn innebar att spetskompetens knöts till ESS-Scandinavia, vilket ökade nätverkets intellektuella kapital. Dessa tre ökade även det sociala kapitalet då nätverket, genom Carliles, Vettiers och Bohns kontakter, kom i förbindelse med nya aktörer och nätverk.

Det var framför allt den svenska regeringens inträde i nätverket som förstärkte det sociala och politiska kapitalet. Regeringens avsiktsförklaring att stå som värd för ESS-anläggningen, uppdraget till Lunds universitet att upprätta ett sekretariat och utnämningen av Allan Larsson till chefsförhandlare medförde att ESS-Scandinavia fick officiellt mandat för stora delar av sin verksamhet. Stödet från regeringen tillförde alltså ännu en dimension i det sociala kapitalet då nätverket, genom regeringens stöd, fick tillträde till beslutsarenor och kunde dra nytta av regeringens kontakter med andra institutioner. Ett exempel på detta är att utrikesdepartementet och de svenska ambassaderna inför förhandlingarna bistår Allan Larsson i arbetet med att komma i kontakt med centrala tjänstemän och ministrar i andra länder genom att jobba mot deras regeringskanslier (Allan Larsson 14/2 2008). De aktörer som knöts till nätverket under rond 1 och framför allt i rond 2 finns fortfarande kvar i ESS-Scandinavia, men har sedan regeringens avsiktsförklaring intagit mer passiva roller. Till exempel har Lunds kommun nu mer intagit myndighetsrollen och riktat in arbetet mot att förbereda den egna organisationen för scenariot att anläggningen skulle komma hit och hur en process då skulle se ut, t.ex. gällande dialog med medborgarna och intressegrupper (Matts Hansson 29/2 2008). Men detta betyder inte att resurser har försvunnit från nätverket, utan det troliga är att dessa aktörer kommer att inta betydligt aktivare roller om det beslutas att ESS-anläggningen förläggs till Lund.

Det politiska kapitalet i rond 3 vilar på den bas som byggdes upp under rond 2. Lunds kommun, Malmö stad och Region Skåne är fortfarande viktiga aktörer som sammanlänkar ESS-Scandinavia med beslutsfattare och beslutsarenor på olika nivåer. Den stora skillnaden från tidigare är att ESS-Scandinavia under rond 3 fick gehör på nationell nivå. Regeringens officiella stöd för den verksamhet som nätverket bedrev öppnade upp dörrar och gav ESS-Scandinavia tillgång till ytterligare mobiliseringstekniker och kanaler för lobbyverksamhet. Ett exempel på framgångsrikt lobbyarbete från ESS-Scandinavia är att anläggningen fanns med i den utrikesdeklaration som Carl Bildt presenterade i början av 2008 (Utrikesdeklarationen 2008 s. 22). Att utrikesministern tar upp ESS-projektet

visar på en stark enighet bakom projektet och ett starkt stöd hos regeringen. Ett exempel hur de tre kapitalen förenas och tillsammans används för att uppnå ESS-Scandinavias mål är i förhandlingarna med andra europeiska länder. Förhandlingarna sköts av Allan Larsson – som innehar ett brett kontaktnät och erfarenhet från internationella politiska förhandlingar – på mandat från den svenska regeringen. Förhandlingarna backas upp av dels utrikesdepartementet och svenska ambassader – vilka bistår Larsson i kontakten med regeringskanslier i andra länder – och dels av Colin Carlile – som innehar den vetenskapliga kunskapen och kontakter med neutronforskare runt om i Europa. Detta är ett bra exempel på det s.k. institutional capacity building.

3.3.2 Öppenhet, deltagande och ansvar i policyprocessen i rond 3

Hur ser då öppenheten och deltagandet ut i rond 3? Graden av öppenhet varierar beroende på vilken nivå som studeras. På lokal nivå har under denna period två försökt till dialog mellan allmänheten och ESS-Scandinavia ägt rum. Från politiskt håll tog i september 2007 socialdemokraterna i Lunds kommun initiativ till ett informationsmöte om ESS-projektet, där allmänheten fick att ställa frågor till representanter från ESS-Scandinavia (SDS 17/9 2007). Mötet föregicks av politiskt splittring då samtliga borgliga partier valde att bojkotta mötet eftersom de ansåg att socialdemokraterna försökte göra ESS-frågan till sin egen (SDS 17/9 2007). I oktober 2007 tog olika miljöorganisationer i Lund initiativ till ett möte om ESS-projektet, med avsikt att diskutera anläggningens energiförbrukning, användning av kvicksilver och strålningsriskerna (SDS 27/10 2007). Uppslutningen till mötet i Lunds stadshall var låg och endast ett 20-tal åhörare var närvarande. ESS-Scandinavia var inbjudna till mötet men tackade nej på grund av att inbjudan kommit sent och ingen hade möjlighet att på kort tid ändra sitt schema (SDS 27/10 2007). I övrigt har inga fler möten med allmänheten ägt rum och någon regelbunden dialog mellan allmänheten och intressegrupper och ESS-Scandinavia eller Lunds kommun om förväntningar, syften och mål har inte upprättats. På internationell nivå förekommer däremot regelbundna möten. De s.k. rundabordssamtalen, är möten där de olika europeiska länderna bjuds in av ESS-Scandinavia till dialog om hur frågan kan föras vidare och hur ESS-Scandinavia kan agera för att få anläggningen till Lund (Allan Larsson 11/12 2007 & 14/2 2008). Den typ av möte inverkar positivt på öppenheten i processen, men även på deltagandet då alla intresserade länder är välkomna att delta.

Forskarsamhällets aktiva deltagande i policyprocessen har minskat något under rond 3 och det är främst Colin Carlile som deltar och driver processen kring den tekniska delen av förhandlingarna. Deltagande från politiskt håll kretsar under 2008 mycket kring Allan Larssons förhandlingar med andra europeiska länder, vilket kan sägas utgöra den politiska delen av processen. Andra politiska organ deltar också aktivt i processen, men detta sker framför allt på lokal och regional nivå. Lunds kommun och Region Skåne arbetar med att utforska följderna av att ESS-anläggningen byggs i Lund (Matts Hansson 29/2 2008). Trots detta är

deltagandet i policyprocessen främst koncentrerat till aktörerna i ESS-Scandinavia.

Syftet och målet med megaprojektet tar under rond 3 ytterligare ett steg bort från den tekniska beskrivningen. ESS-anläggningen framställs fortfarande som ett projekt som kan generera ekonomisk tillväxt, men nya sociala konstruktioner av anläggningen har också tagit form. Anläggningen har börjat beskrivas som ett projekt som ska ligga i linje med utarbetade klimatstrategier, och målet är att anläggningen ska vara koldioxidneutral (ESS-S 2008o). Det innebär att om ESS-anläggningen kommer att byggas i Lund ska endast el från förnyelsebara energikällor användas och energin från anläggningens drift ska återanvändas, t.ex. i det lokala fjärrvärmenätet (ESS-S 2008n; ESS-S 2008o). Ett syfte med ESS-anläggning är alltså att visa att storskaliga forskningsanläggningar kan vara klimatneutrala. Diskussionen av miljö- och klimatmålen visar på vikten av att diskutera syftet med anläggning och inte endast de tekniska lösningarna. I det här fallet har fokuset på miljö- och klimatmålen bidragit till innovativa lösningar. Diskussionen kring klimataspekterna har bidragit till att ESS-projektet har kunnat kopplas till nationella miljöståndpunkter, och varit ett sätt att bemöta kritiken från olika miljöorganisationer.

Genom att beskriva hur anläggningen kan förbättra människors vardag har framställningen av ESS-projektet tagit ytterligare en inriktning. Med bättre kunskap om olika material spås arbetet i ESS-anläggningen kunna frambringa t.ex. bättre läkemedel, säkrare och lättare bilar och bättre mobiltelefoner (ESS-S 2008b; Allan Larsson 14/2 2008). Denna framställning av ESS-projektet kan ses som ett försök att förankra anläggningen hos folket och få stöd för den verksamhet som ESS-Scandinavia bedriver.

Den framtida organiseringen av ESS-anläggningen är fortfarande helt öppen och kommer att förhandlas fram under 2008. Ansvarsfördelningen inom nätverket under rond 3 följer fortfarande främst kollektivansvarmodellen, då konsensus verkar prägla ESS-Scandinavias beslutsfattande. Den svenska regeringens inträde i nätverket gör att ansvarsfördelningen får drag av hierarkimodellen. Regeringens utnämning av Allan Larsson till förhandlare och uppmaning till Lunds Universitet att upprätta ett sekretariat gör att ESS-Scandinavias verksamhet kan kopplas till formella institutioner. Det innebär att ansvaret för delar av nätverkets verksamhet kan härledas tillbaka till beslut fattade av förtroendevalda politiker, vilket bidrar till en något tydligare placering av ansvaret än tidigare. Arbetet i nätverket bedrivs dock långt ifrån politikerna överst i hierarkin och det finns många aktörer på lägre nivåer som kan påverka policyprocessen, vilket försvårar ansvarsfördelningen.

Finansiering och kostnader är två saker som kommer att diskuteras med övriga europeiska länder under 2008 (Allan Larsson 14/2 2008; ESS-S 2008k), men det finns vissa frågor gällande detta som måste lösas. Det första handlar om vikten av att överblicka kompletterande investeringar som är nödvändiga för att anläggningen ska kunna användas maximalt. I ESS-processen handlar det bl.a. om varifrån energin till anläggningens drift ska tas. ESS-Scandinavia har som mål att anläggningen ska ligga i linje med utarbetade klimatstrategier genom att t.ex. använda el ifrån förnyelsebara energikällor (ESS-S 2008m). Förhandlingar förs om varifrån denna energi ska komma, men något alternativ har ännu inte

presenterats (Allan Larsson 14/2 2008). ESS-Scandinavia kan hamna i en prekär situation om det inte finns kapacitet hos nuvarande förnyelsebara energikällor att försörja anläggningen, då antingen kompletterande investeringar i förnyelsebara energikällor måste göras för att uppnå klimatmålen, eller så måste klimatmålen frångås. Något som ytterligare väcker farhågor är att den referensdesign som utarbetats för anläggningen är 10 år gammal. För närvarande pågår arbete med att uppdatera denna genom att inkorporera teknik som finns tillgänglig idag (Larsson 14/2 2008). Vilka effekter kommer uppdateringen av referensdesignen ha på kostnaden för anläggningen? En tredje fråga är att kostnaden för ESS-anläggningen successivt ökat under den studerade perioden. Som exempel kan nämnas att i början 2008 beräknades konstruktionskostnaderna uppgå till 13,7 miljarder kronor, vilket kan jämföras med de 11 miljarder som angavs i regeringens avsiktsförklaring 2007 (Allan Larsson 24/2 2008; Pressmeddelande från regeringen 2007). På ett år har alltså investeringskostnaderna för ESS-anläggningen ökat med över två miljarder. Hur mycket kommer egentligen ESS-anläggningen att kosta och hur länge är regeringen villig att stå för 30 % av investeringskostnaderna om dessa ständigt ökar?

4 Slutsatser

Vilka faktorer bör då en policyprocess innehålla för att den ska uppfattas som demokratisk? En demokratisk policyprocess ska innehålla processvärdena öppenhet, diskussion, ömsesidighet och ansvar, vilka är en förutsättning för att de demokratiska substansvärdena, frihet, jämlikhet, solidaritet och rättvisa ska kunna uppfyllas. Den demokratiska policyprocessens process- och substansvärden återfinns också i ett megaprojekts policyprocess, men fokus ligger här mer på värdena öppenhet och ansvar. De faktorer som bör finnas med i ett megaprojekts policyprocess är öppenhet och deltagande, syftet och målet med megaprojektet, organisation och ansvar samt finansiering och kostnader. Förekomsten av dessa kan bidra till ett tydligare ansvarsutkrävande.

Hur såg då policyprocessen kring ESS-projektet ut i förhållande till dessa element? Deltagandet i rond 1 kretsade runt forskarsamhället och dess arbete med ESS-anläggningens vetenskapliga utformning. I detta arbete rådde öppenhet, men deltagandet var begränsat då varken politiker, det civila samhället eller andra intressegrupper deltog i arbetet. Nätverkets ensidiga sammansättning fick betydelse för ESS-anläggningens syfte och mål, då projektets sociala konstruktion var väldigt teknisk. Då ESS-anläggningen fortfarande var ett projekt under utveckling var diskussioner om organisering, ansvarsfördelning och finansiering inte aktuella. Däremot kan ansvarsfördelningen i nätverket under rond 1 sägas följa kollektivansvarsmodellen, då forskarsamhället som kollektiv beslutade om verksamhetens inriktning och utformningen av ESS-anläggningen.

Det går att i rond 2 anmärka på öppenheten i processen då det saknades debatt om de offentliga organens beslut att gå med i ESS-Scandinavia och huruvida det var lämpligt att de verkade för att ESS-anläggningen skulle komma till Lund, samtidigt som de senare eventuellt skulle ta beslut om projektet. Deltagandet ökade genom att olika offentliga organ knöts till nätverket, men deltagandet var främst koncentrerat till dialog mellan neutronforskare och offentliga organ. Det civila samhället och övriga intressegrupper deltog ännu inte i processen. Ett ökat deltagande från olika typer av aktörer medförde att ESS-anläggningens sociala konstruktion blev mindre teknisk. Syftet och målet med ESS-anläggningen var nu istället att stärka svensk forskning och skapa ekonomisk tillväxt. Eftersom inget beslut om var ESS-anläggningen skulle placeras hade fattats diskuterades varken finansiering eller organiseringen av den faktiska anläggningen. Ansvar för de beslut som nätverket fattade verkade ligga hos kollektivet snarare än hos enskilda ledare i organisationen, trots att offentliga organ kommit in i nätverket.

Den stora förändringen i deltagandet i rond 3 var att den svenska regeringen trädde in i processen genom sin avsiktsförklaring, uppmaningen till Lunds Universitet att starta sekretariat och utnämning av Allan Larsson som förhandlare, vilket innebar att ESS-projektet behandlades inom en formell institution. I övrigt

var deltagandet i processen fortfarande koncentrerat till aktörerna i nätverket, och utomstående hade inte mycket insyn i hur arbetet fortskred, trots de informationsmöten som ägt rum. Den globala klimatkussionen avspeglades i konstruktionen av ESS-projektets mål och syfte och anläggningen beskrevs nu som klimatneutral och i linje med nationella miljöstrategier. Anläggningens finansiering och organisation är fortfarande öppen, men kommer att diskuteras i förhandlingarna mellan Allan Larsson och andra europeiska länder under 2008. Finansieringen är tänkt att fördelas mellan de olika länderna. Regeringens inträde i nätverket gjorde att ansvaret i nätverket fick drag av hierarkimodellen, men ansvaret för de beslut som fattas verkar fortfarande främst ligga hos kollektivet.

Hur kan då de olika elementen i policyprocessen kring ESS-projektet förstärkas och skapa grund för ett tydligt ansvarsutkrävande? Ett sätt att förstärka öppenheten och deltagandet är att upprätta en regelbunden dialog mellan intressegrupper, allmänheten och ESS-Scandinavia eller Lunds Kommun. En ökad inblandning från dessa grupper kan vara fruktbar i arbetet med att förbereda omgivningen på scenariot att ESS-anläggningen kommer till Lund. En praktisk lösning kunde vara att införa de s.k. rundabordsamtalen även på lägre nivåer och när olika faser har avslutats bjuda in allmänheten och intressegrupper till dialog.

I framtiden kan det vara lämpligt att föra ESS-projektet närmre samhället t.ex. genom att skapa en social konstruktion av anläggningens syfte och mål som fler aktörer kan relatera till. Ett sätt att göra detta är att beskriva hur det civila samhället och olika intressegrupper kan gynnas av forskningen som kommer att bedrivas i anläggningen. Genom dialog om syften och mål med ESS-anläggningen kan den sociala konstruktionen förändras.

Det finns spörsmål gällande finansiering och kostnader som måste lösas innan ESS-anläggningen uppförs. För ESS-Scandinavias del innebär detta att alla kompletterande investeringar måste överblickas och räknas in i kalkylen. Det samma gäller hur uppdateringen av referensdesignen kommer att påverka kostnaderna för anläggningen. Dessutom har kostnaderna för anläggningen successivt ökat under processens gång, och det vore lämpligt att reda ut hur stora kostnaderna för anläggningen ser ut att bli i nuläget. En lösning på dessa problem kan vara att låta oberoende aktörer granska kostnaderna kring ESS-anläggningen.

Om projektet förläggs till Lund är det viktigt att bestämmelser om organisation och ansvar för anläggningens olika delar, t.ex. ägandestruktur och driftregler, upprättas innan konstruktionen sätter igång, och inte medan arbetet fortskrider. En tydligare placering av ansvaret i framtiden är önskvärt, vilket kan genomföras t.ex. genom att ta ett steg bort från tendensen att låta kollektivet vara ansvarigt till istället upprätta en hierarkisk ansvarsmodell.

4.1 Avslutande reflektioner

I detta avsnitt kommer jag att fokusera på faktorn öppenhet och deltagande, då funderingar kring detta har återkommit i analysen av samtliga ronder.

Öppenhet och deltagande är centrala element oavsett vilken process som granskas. Men jag anser att öppenhet och deltagande inte kan användas förutsättningslöst utan en mer nyanserad tolkning av begreppen måste göras. Till att börja med måste hänsyn tas till de olika *nivåerna* som finns i en policyprocess. Till exempel tenderar internationella förhandlingar ofta att vara slutna och föras av få aktörer och att öka öppenheten och deltagandet vid dessa kan vara problematiskt. Att i det här fallet öppna upp Allan Larssons förhandlingar med andra europeiska länder och involvera fler deltagare kan snarare få motsatt effekt och avskräcka intresserade länder från att förhandla om ESS-anläggningen. Däremot anser jag att öppenheten och deltagandet kan ökas framför allt på lokal nivå, och Lunds kommun kan med fördel upprätta en regelbunden dialog med medborgarna och olika intressegrupper. Detta kan förebygga stormiga protester från allmänheten och underlätta en eventuell implementering av ESS-anläggningen i ett senare skede.

En nyanserad tolkning av öppenhet och deltagande behövs även gällande i *vilken del* av policyprocessen dessa element ska ökas, då stor öppenhet och brett deltagande kan vara mer fruktbara i vissa delar än andra. Nyttan av ett bredare deltagande är tveksam t.ex. gällande Larssons och Carliles förhandlingar med andra länder och forskningsinstitut om anläggningens tekniska design. Frågan är huruvida ett ökat deltagande inte snarare försvårar dylika förhandlingar.

En diskussion om *när* i processen öppenhet och deltagande ska ökas behöver också göras. Att involvera allmänheten och olika intressegrupper i initieringen av en policyprocess kan istället för att vara en tillgång bli ett orosmoment för ett projekts initiativtagare. Deltagande och öppenhet kan bli fruktbart när det finns något konkret att ta ställning till. Men valet att fördröja involveringen av allmänheten och intressegrupper måste vägas mot de risker detta medför. Att inte involvera allmänheten och intressegrupper kan i det här fallet mycket väl ha varit en medveten strategi. Valet att låta allmänheten och intressegrupper stå utanför policyprocessen beror till stora delar på maktstrukturen i nätverket och vem som har makten över dagordningen.

Ett ökat deltagande i en policyprocess måste också ställas i relation till den representativa demokratins utformning. Ett ökat deltagandet i policyprocessen olika delar kan underminera den representativa modellen. Deliberativa inslag i policyprocessen kan visserligen leda till att fördelaktiga lösningar nås, men det finns också risk att ett ökat deltagande gör beslutsprocessen invecklad och ineffektiv.

Trots att ESS-projektet är ett tydligt exempel på policyskapande genom samarbete i nätverk så visar det studerade fallet på de formella institutionernas betydelse. Utan politiskt stöd skulle nätverket haft svårt att få till stånd ESS-anläggningen. Detta åskådliggör att även en policy som har utformats i nätverk, utanför de politiska arenorna, måste passera de formella politiska institutionerna, vilket garanterar att minst en form av ansvarskrävande, det institutionella, förekommer i policyprocessen.

5 Referenser

Böcker

- Adam, Silke & Kriesi, Hanspeter 2007. "The Network Approach", s. 129-154 i Sabatier, Paul, A., 2007. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press
- Esaiasson, Peter; Gilljam, Mikael; Oscarsson, Henrik; Wängnerud, Lena, 2004. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts juridik
- Flyvbjerg, Bent; Bruzelius, Nils; Rothengatter, Werner, 2003. *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hajer, Maarten; Wagenaar, Hendrik, 2003. "Introduction", s. 1-30 i Hajer, Maarten; Wagenaar, Hendrik, 2003. *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hajer, Maarten, 2003. "A Frame in the Fields: Policymaking and the Reinvention of Politics", s. 88-110 i Hajer, Maarten; Wagenaar, Hendrik, 2003. *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press
- Healy, Patsy; De Magalhaes, Claudio; Madanipour, Ali; Pendlebury, John, 2003. "Place, identity, and local politics: analysing initiatives in deliberative governance", s. 60-87 i Hajer, Maarten; Wagenaar, Hendrik, 2003. *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press
- Hedlund, Maria, 2007. *Demokratiska genvägar. Expertinflytande i den svenska lagstiftningsprocessen om medicinsk genteknik*. Lund: Department of Political Science, Lund University
- Ingram, Helen; Schneider, Anne L.; deLeon, Peter, 2007. "Social Construction and Policy Design", s. 93-126 i Sabatier, Paul, A., 2007. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins Vaktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratien och eliterna*. Lund: Studentlitteratur
- Kingdon, John W, 2003. *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Second Edition. New York: Harper Collins Publishers
- Petersson, Olof; Holmberg, Sören; Lewin, Leif; Narud, Hanne Marthe, 2002. *Demokratarådets rapport 2002. Demokrati utan ansvar*. Stockholm: SNS Förlag

Pierre, Jon, 2000. "Introduction: Debating Governance", s.1-10 i Pierre, John, 2000. *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press

Artiklar

- Börzel, Tanja A., 1998. "Organizing Babylon – on the Different Conceptions of Policy Networks", s. 253-273 i *Public Administration*, Vol. 76, Sommaren 1998
- Klijn, Erik-Hans; Skelcher, Chris, 2007. "Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?" s. 587-608 i *Public Administration*, Vol. 85, No. 3, 2007.
- Marsh, David; Smith, Martin, 2000. "Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach", s. 4-21 i *Political Studies*, Vol. 48, 2000
- Papadopoulos, Yannis, 2007. "Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance", s. 469-486 i *European Law Journal*, Vol.13, No 4, Juli 2007
- Rhodes, R. A. W., 1994. "The Hollowing Out of the State: the Changing Nature of the Public Service in Britain", s. 138-151 i *The Political Quarterly*, Vol.65, Iss. 2, April 1994
- Rhodes, R. A. W., 2007. "Understanding Governance: Ten Years On", s. 1243-1264 i *Organizational Studies*, Vol. 28, No. 8, 2007

Internetkällor

- Brev från Svensk Näringsliv och Dansk Industri till respektive lands regeringar, den 3/12 2003. *European Spallation Source (ESS)" till Skandinavien- positivt för näringslivets FoU och kompetensförsörjning.*
http://www.ess-scandinavia.org/new/source/Nyheter/LetterDK_SE.pdf
7/3 2008
- ENSA, European Neutron Scattering Association, 1998. *The European Spallation Source. A Statement by the European Neutron Scattering Association.*
http://neutron.neutron-eu.net/FILES/ensa_ess.pdf , den 27 februari 2008
- ENP, European Neutron Portal 2003a, "ESS partners"
http://neutron.neutron-eu.net/n_ess/n_who_was_involved/n_ess_partners
15/2 2008
- ENP, European Neutron Portal 2003b, "Council"
http://neutron.neutron-eu.net/n_ess/n_former_ess_organisation/n_council
15/2 2008
- ENP, European Neutron Portal 2003c, "ENSA delegates"
http://neutron.neutron-eu.net/n_ensa/n_structure/n_delegates 15/2 2008
- ENP, European Neutron Portal, 2003d, "The history of ESS"
http://neutron.neutron-eu.net/n_ess/n_the_history_of_ess 27/2 2008
- ENP, European Neutron Portal, 2003e, "ESS documentation – volumes"
http://neutron.neutron-eu.net/n_documentation/n_reports/n_ess_reports_and_more/102 28/2 2008

- ENP, European Neutron Portal, 2003f “Why ESS?”
http://neutron.neutron-eu.net/n_ess/n_why_ess 29/2 2008
- ENP, European Neutron Portal, 2003g, “User Community”
http://neutron.neutron-eu.net/n_ess/n_who_was_involved/n_user_community
 3/3 2008
- ENP, European Neutron Portal, 2003h, ”Former ESS organisation”
http://neutron.neutron-eu.net/n_ess/n_former_ess_organisation/ 9/3 2008
- ESS-C, ESS-Council, 2001. *Guideline on how to submit an expression of interest to host the European spallation source.*
http://neutron.neutron-eu.net/FILES/site_selection_procedure.pdf
 14/2 2008
- ESS-S, ESS-Scandinavia 2002. *Expression of Interest to Host the European Spallation Source in Scandinavia.* Lund: Wallin & Dalholm Boktryckeri AB.
<http://www.ess-scandinavia.org/new/source/dokumentation/ScandinavianEoI.pdf> 3/3 2008
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008a, “Ett europeiskt projekt”
http://esss.se/sv/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=120 13/2 2008
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008b, “Varför behövs ESS?”
http://esss.se/sv/index.php?option=com_content&task=view&id=160&Itemid=191 13/2 2008
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008c, ”En koalition av villiga länder”
http://esss.se/sv/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=123 13/2 2008
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008d, ”Kostnad”
http://esss.se/sv/index.php?option=com_content&task=view&id=106&Itemid=178 13/2 2008
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008e, ”ESS-projektets historia”
http://esss.se/sv/index.php?option=com_content&task=view&id=58&Itemid=122 14/2 2008
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008f, ”Organisation”
<http://esss.se/sv/index.php/Vad-ar-ESS-Scandinavia-/Organisation.html>
 3/3 2008
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008g, ”Vad är ESS Scandinavia?”
<http://esss.se/sv/index.php/FAQ/Vad-ar-ESS-Scandinavia.html>
 3/3 2008
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008h, ”Vad kommer ESS att innebära för Lund?”
<http://esss.se/sv/index.php/FAQ/Vad-kommer-ESS-att-innebara-for-Lund.html>
 3/3 2008
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008i, ”Skapar ESS tillväxt och arbetstillfällen?”
<http://esss.se/sv/index.php/FAQ/Skapar-ESS-tillvaxt-och-arbetstillfallen.html>
 3/3 2008
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008j, ”Lunds Universitet startar ESS-sekretariat”
<http://esss.se/sv/index.php/Pressmeddelanden/Lunds-universitet-startar-ESS-sekretariat.html> 8/3 2008

- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008k, "De svenska förhandlingarna"
<http://esss.se/sv/index.php/Forhandlingar/Forhandlingar.html> 8/3 2008
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008l, "Ytterligare expertkompetens till ESS Scandinavia"
<http://esss.se/sv/index.php/Pressmeddelanden/Ytterligare-expertkompetens-till-ESS-Scandinavia.html> 9/3 2008
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008m, "Världsledande energilösningar"
<http://esss.se/sv/index.php/Vad-ar-ESS-Scandinavia-/Energikoncept.html> 9/3 2008
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008n, "Lunds energi koncernen och ESS Scandinavia i samarbete"
<http://esss.se/sv/index.php/Pressmeddelanden/Lunds-Energi-koncernen-och-ESS-Scandinavia-i-samarbete.html> 10/3 2008
- ESS-S, ESS-Scandinavia, 2008o, "Vad innebär ESS Scandinavias energikoncept"
<http://esss.se/sv/index.php/FAQ/Vad-innebar-ESS-Scandinavias-energikoncept.html> 10/3 2008
- Kemikalieinspektionens remissyttrande 2005 på "Svenskt värdskap för European Spallation Source, ESS (Ds 2005:20)".
http://www.kemi.se/upload/Om_kemi/Docs/Remissyttrandan/Remissvar_ESS_Hg.pdf 7/3 2008
- Lunds Universitets Magasin nr. 7 2006
http://www.lu.se/upload/LUPDF/lum/lum_2006_07.pdf 9/3 2008
- Ny Teknik 15/6 2005, "Missa inte chansen med ESS"
<http://www.nyteknik.se/nyheter/opinion/debatt/article36311.ece> 29/2 2008
- Pressmeddelande från Lunds Universitet den 27/11 2003. "Allan Larsson blir ny ordförande i Lunds universitets styrelse"
http://www3.lu.se/info/pm/2003/633_pressm.html , 4/3 2008
- Pressmeddelande från svenska regeringen 26 februari 2007. "Regeringen vill bygga stor europeisk forskningsanläggning - partikelacceleratorn ESS blir störst i världen". <http://www.regeringen.se/sb/d/8542/a/77428> , 3/3 2008
- SDS, Sydsvenska Dagbladet, 23/3 2002, "Ett litet steg närmare för ESS"
<http://sydsvenskan.se/lund/article16309.ece> 3/3 2008
- SDS, Sydsvenska Dagbladet, 1/2 2003, "Lund håller fast vid ESS-satsning"
<http://sydsvenskan.se/lund/article33545.ece> 3/3 2008
- SDS, Sydsvenska Dagbladet, 19/4 2005, "ESS – himmel för forskarna men helvete för miljön" <http://sydsvenskan.se/lund/article98807.ece> 5/3 2008
- SDS, Sydsvenska Dagbladet, 25/5 2005a, "Från kritik mot Lunds samarbete med ESS" <http://sydsvenskan.se/lund/article106127.ece> 7/3 2008
- SDS, Sydsvenska Dagbladet, 25/5 2005b, "Tingvar hävdar att han gjort rätt"
<http://sydsvenskan.se/lund/article106128.ece> 7/3 2008
- SDS, Sydsvenska Dagbladet, 26/5 2005, "Lund gav grönt ljus för ESS"
<http://sydsvenskan.se/lund/article106310.ece> 3/3 2008
- SDS, Sydsvenska Dagbladet, 27/5 2005, "Allan Larsson kollar andra länders vilja att stödja ESS" <http://sydsvenskan.se/lund/article106390.ece> 16/3 2008
- SDS, Sydsvenska Dagbladet, 14/10 2005, "Tungt nej till ESS – för landets anseende" <http://sydsvenskan.se/lund/article123194.ece> 7/3 2008

SDS, Sydsvenska Dagbladet, 6/8 2006, "ESS-projektet får gästprofessor"
<http://sydsvenskan.se/lund/article176554.ece> 9/3 2008

SDS, Sydsvenska Dagbladet, 6/10 2006, "Universitetsdirektör ny statssekreterare"
<http://sydsvenskan.se/lund/article188241.ece> 11/3 2008

SDS, Sydsvenska Dagbladet, 25/2 2007, "Regeringen vill ha ESS till Lund"
<http://sydsvenskan.se/lund/article220558.ece> 3/3 2008

SDS, Sydsvenska Dagbladet, 17/9 2007, "Borgliga majoriteten bojkottar socialdemokraternas ESS-möte"
<http://sydsvenskan.se/lund/article266896.ece> 10/3 2008

SDS, Sydsvenska Dagbladet, den 27/10 2007, "ESS kritiserades hårt under miljödiskussion"
<http://sydsvenskan.se/lund/article274544.ece> 10/3 2008

SNSS, Svenska neutronspridarsällskapet, 2008, "Statutes"
http://www.mkem.uu.se/public_html/snss_statutes.htm 3/32008

SvD, Svenska Dagbladet, 2/9 2007, "Lobbying för Lund i fysikens OS-kamp"
http://www.svd.se/nyheter/vetenskap/artikel_258499.svd 5/3 2008

Utrikesdeklarationen 2008. *Regeringens deklaration vid 2008 års utrikespolitiska debatt i Riksdagen onsdagen den 13 februari 2008*. UD 08:003.
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/09/80/13/74f83843.pdf> 10/3 2008

Övrigt material

Föreläsning med Allan Larsson, Regeringens ESS-förhandlare och styrelseordförande Lunds Universitet, Lund den 11/12 2007 och den 14/2 2008

Intervju med Matts Hansson, Planeringschef kommunkontoret Lunds kommun, Lund den 29/2 2008

Plan och Bygglagen (SFS 1987:10)

6 Bilagor

Intervjun med Matts Hansson Planeringschef på kommunkontoret i Lunds kommun den 29/2 2008 genomfördes tillsammans med Jakob Rickardsson, som också ledde intervjun. Den fråga som jag ställde och som det refereras till i uppsatsen är fråga nummer 7, men intervjun i sin helhet gav bra förståelse kring hur Lunds kommun hanterar frågan om ESS. De frågor som ställdes vid intervjun med Matts Hansson den 29/2 2008 var:

1. Hur skulle du beskriva att Lunds Kommuns arbetar med ESS?
2. Vad är det viktigaste med att vara med i arbetet med ESS?
3. Hur väl rustad är Lund Kommun för att hantera denna fråga?
4. Hanterar Lunds Kommun frågan som en vanlig planeringsfråga eller är det en för stor eller komplicerad fråga för detta?
5. Hur går processen till, styrs något i frågan uppifrån?
6. Vilka konkreta åtgärder har ni gjort för att identifiera behoven hos kommuninnevånare och intressegrupper?
7. Har ni någon dialog med kommuninnevånarna och intressegrupper eller kommer det in senare i processen?
8. När dök frågan upp hos Lunds Kommun första gången och hos vem?
9. Var befinner sig frågan beslutsmässigt?
10. Vilka för- och nackdelar ser du med att processen ser ut som den gör?
11. Ser du några problem med att processen ser ut som den gör?
12. Men om man tar en sådan aspekt som inflytande och dialog och förankring hos medborgare. Finns det några problem eller nackdelar med processen gällande detta?

**Nätverk ESS
ROND 1 1990-2000
Nyckelaktörer**

Figur 3.1

Internationellt

European Study Panel
- Rapport om behovet av neutronforskning
- Anser att effektiv neutronforskning i Europa efter år 2000 måste säkerställas
- Stödjer ESS-C arbete

EU-kommissionen
- Stödjer av ESS-C arbete

ESS-Council
- Består av 18 större laboratorier i 11 europeiska länder
- Arbetar fram anläggningens tekniska och vetenskapliga specifikationer
- Presenterar 1997 en rapport om ESS-anläggningens vetenskapliga och tekniska data

European Neutron Scattering Association
- Sammanslutning av europeiska neutronforskare
- Plattform för diskussion om neutronspridning i Europa

Nationellt

Forschungszentrum Jülich
- Tar initiativ till möte för att undersöka möjligheten att bygga en spallationsanläggning

Rutherford Appleton Laboratory
- Tar initiativ till möte för att undersöka möjligheten att bygga en spallationsanläggning

Dag Reistad
- Verksam vid Uppsala Universitet och Svedberglaboratoriet
- Representant i ESS-C

Adrian R. Rennie
- Verksam vid Uppsala Universitet och vid Studsvik
- Delegat i ENSA

Svenska Neutronspridarsällskapet

**Regionalt
Skåne**

Svedberglaboratoriet Uppsala

Uppsala universitet

Studsvik Nyköping

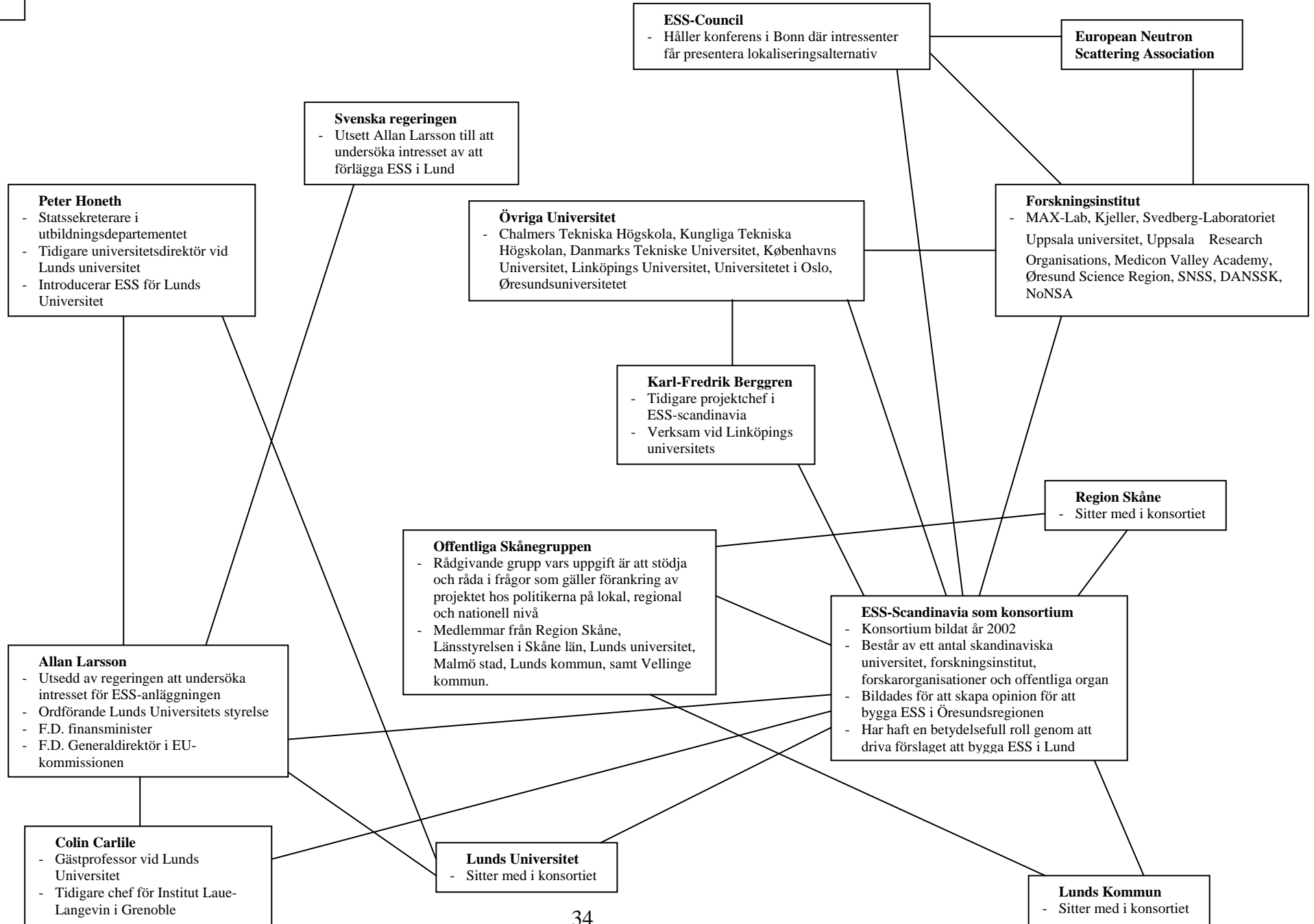
**Lokalt
Lund**

Internationellt

Nationellt

**Regionalt
Skåne**

**Lokalt
Lund**



**Nätverk ESS
Rond 3 2007-
Nyckelaktörer**

Internationellt

Utrikesdepartementet och ambassader

- Hjälper Allan Larsson med kontakter inför förhandlingar med andra europeiska länder

European Strategy Forum on Research Infrastructure

- Gör en Site selection evaluation under 2008
- Verkar för en strategisk policyskapande angående forskningsinfrastruktur i Europa
- Forum för diskussion om hur europeisk forskningsinfrastruktur kan förbättras
- Koppling till EU men ej underställt dem
- Består av medlemsländernas ministrar i forskningsfrågor

ESS-Council

- Rekommenderade etablerande av ett forum för europeisk forskningsinfrastruktur

Nationellt

Svenska regeringen

- Uttryckt avsiktsförklaring att stå som värd för ESS
- Avser att finansiera 30 % av investeringskostnaden och 10 % av driftskostnaden
- Utsett Allan Larsson till chefförhandlare
- Har gett Lunds universitet i uppdrag att upprätta ett ESS-sekretariat
- Tar upp ESS i utrikesdeklarationen 2008

Den rådgivande gruppen

- Upprättades och tillsattes av regeringen för att ge råd och granska sekretariatets verksamhet
- Gruppens ledamöter är representanter för vetenskap, politik och näringsliv, t.ex. Region Skåne, Chalmers och Vetenskapsrådet

**Regionalt
Skåne**

Allan Larsson

- Regerings ESS-förhandlare
- Ordförande Lunds Universitets styrelse
- F.D. finansminister
- F.D. Generaldirektör i EU-kommissionen

ESS-Scandinavia som sekretariat

- Upprättades 2007 på uppdrag från regeringen
- Är nu navet i ESS Scandinavias arbete, ansvarar för det dagliga arbetet
- Leds av Colin Carlile
- Förbereder för en internationell organisation om ESS förläggs till Lund
- Har till stora delar övertagit konsortiets roll

ESS-Scandinavia som konsortium

- Mer tillbakadragen roll sedan regeringen avlagt avsiktsförklaring och sekretariatet bildades
- Består av samma medlemmar som innan men är avvaktande tills ESS-anläggningens placering är bestämd

**Lokalt
Lund**

Colin Carlile

- Bistår Allan Larsson med teknisk kunskap i förhandlingarna
- Tidigare chef för Institut Laue-Langevin i Grenoble
- Föreståndare för ESS-sekretariatet

Christian Vettier

- Vetenskaplig chef för ESS-scandinavia
- Tidigare vetenskaplig chef för Institut Laue-Langevin i Grenoble

Lunds Universitet

- Sitter med i konsortiet
- Uppdrag från regeringen att upprätta ett sekretariat

Göran Bexell

- Ordförande är i den rådgivande gruppen
- Rektor vid Lunds universitet

Lunds Kommun

- Sitter med i konsortiet