

# Den europeiska unionen och välfärden

En studie av EU: s den öppna samordningsmetoden ur ett  
demokratiperspektiv

# Abstract

The integration of the European Union has reached the core of the welfare states. Since 2001 an open method of coordination has been used to improve the level of welfare in the member states. The aim of this thesis is to examine the level of democracy in the writing of the national action plans which are part of the OMC social inclusion. A vast number of participants have been involved in the process and there are different views on how representative democracy and network governance relates to each other. I use theories about governance and democracy to first examine if the OMC is a new mode of governance in the European Union, and in the next step examine how democratic it is concerning the actors involved and the procedures.

The method used is content analysis when I search for particular actors and procedures in the NAP reports. I find that depending on the view on democracy it can be seen as more or less democratic but that the lack of involvement from the parliaments and the opposition in the processes can be seen as a democratic deficit.

*Key words: the open method of coordination, välfärd, social integration, EU, den öppna samordningsmetoden, governance, demokrati*

Words: 8602

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Frågeställning och syfte .....	1
1.2	Teoretisk ansats .....	2
1.3	Begreppsdefinitioner .....	2
1.4	Avgränsningar .....	3
1.5	Disposition .....	3
1.6	Validitet och reliabilitet.....	4
<b>2</b>	<b>Metod</b> .....	<b>5</b>
2.1	Metodbeskrivning.....	5
2.1.1	Innehållsanalys .....	6
2.2	Material .....	7
2.2.1	Urval.....	7
<b>3</b>	<b>Teoretiskt ramverk</b> .....	<b>8</b>
3.1	Ett governanceperspektiv .....	8
3.1.1	Governancenätverk.....	9
3.2	Soft modes of governance .....	10
3.3	Demokrati och legitimitetsdiskussion- kan governance anses vara odemokratiskt?.....	10
<b>4</b>	<b>Analys</b> .....	<b>13</b>
4.1	The Open Method of Coordination .....	13
4.2	På vad sätt är OMC en form av governance?.....	15
4.2.1	OMC social inclusion.....	16
4.3	Fokus på aktörer och processer i nationella handlingsplaner och rapporter ....	17
4.3.1	Relationen mellan governancenätverk och representativ demokrati.....	18
4.3.2	Beslutsfattande .....	19
<b>5</b>	<b>Slutsatser</b> .....	<b>23</b>
<b>6</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>25</b>
6.1	Primärkällor.....	25

6.2	Sekundärkällor .....	25
-----	----------------------	----

# 1 Inledning

## 1.1 Frågeställning och syfte

”Den europeiska integrationen har nått välfärdsstatens kärnområden, och allt fler politiska områden berörs och integreras.” (Jakobsson et al, 2001, s.7). Det sätt som man i EU använder för att koordinera välfärdspolitiska frågor i medlemsstaterna är den öppna samordningsmetoden, på engelska the open method of coordination, förkortat OMC. Metoden är en form av policyskapande på EU nivå. Mycket av den forskning som berör OMC är normativ och behandlar metoden som sådan, medan den empiriska forskningen är mer spartansk. Diskussioner har förts kring hur effektiv metoden i själva verket är. Likaledes har tongångar hörts kring hur demokratisk metoden är. Eftersom OMC, som jag senare kommer att argumentera för, är ett fall av styrningsformen governance snarare än government, anser jag det vara av intresse att se närmare på hur medlemsstaternas svar på metoden har sett ut, det vill säga hur man i medlemsstaterna har gått till väga för att arbeta mot de mål som man har fastslagit på EU-nivå. Styrning genom governance och nätverk har av många ansetts ha sina demokratiska brister. Då diskussioner har förts gällande metodens demokratiska legitimitet är det därför av största intresse att undersöka vilka aktörer och intressenter som har varit engagerade i utformandet av medlemsstaternas strategiska planer och vilka som har varit inblandade i de projekt som har genomförts. Mitt syfte är således att undersöka hur EU:s medlemsstater svarar på OMC och hur styrning i form av governance tar sig uttryck i metoden, samt vilka aktörer som har varit inblandade och därefter koppla detta till diskussionen om demokrati och legitimitet. Jag ämnar med andra ord undersöka OMC som ett fall av styrning genom medlemsstaternas nationella handlingsplaner utifrån ett demokratiperspektiv. Detta föranleder problemformuleringen:

- Är den öppna samordningsmetoden ett fall av styrning i form av governance i den europeiska unionen? På vilka sätt?
- I vilken utsträckning kan den öppna samordningsmetoden sägas vara demokratisk i utformningen av de nationella handlingsplanerna?
- Hur har medlemsstaterna svarat på OMC i avseende på dialogerna?

Denna undersökning är relevant eftersom mer av en ”empirical turn” är önskvärt när det handlar om den öppna samordningsmetoden. Mycket av den forskning som finns är normativ till sin natur och behandlar metoden som sådan vilket gör det önskvärt med en undersökning som syftar till att teoretiskt betrakta resultaten som OMC har lett till ifrån medlemsstaternas sida. Den första frågan syftar till att undersöka om och hur OMC kan karakteriseras som ett fall av styrningsformen governance. Den andra frågan är dock den som står i fokus. Medlemsstaterna konstruerar handlingsplaner där de redovisar vad de ämnar göra och hur de ämnar gå till väga vad gäller välfärdsprojekt och för att motverka social exkludering. OMC uppmantrar medlemsstaterna till att inkludera många aktörer i skapandet av planen. Frågan är dock hur demokratiskt detta tillvägagångssätt är i förhållande till representativ demokrati. Diskussionen om governance som styrning är väsentlig att belysas ur ett demokratiskt perspektiv och i detta fall låta empirin vara med i diskussionen. Slutligen är den tredje frågan med för att en av indikatorerna i OMC social inclusion ska belysas och ytterligare bidra med empiri. Med dialogerna menar jag de delar av de nationella handlingsplanerna där medlemsstaterna förklarar för varandra hur de har gått till väga.

## 1.2 Teoretisk ansats

Denna studie är av det teorianvändande slaget där teorier om governance och demokrati används för att förstå och förklara medlemsstaternas svar på den öppna samordningsmetoden och även möjliggöra ett yttrande om hur passande metoden är för den europeiska välfärdspolitik. Genom att använda teorierna klagörs vad det är som ska sökas efter i de för studien relevanta dokumenten. Vilken kritik kan riktas mot governance som styrning ur ett demokratiteoretiskt perspektiv och hur kan detta yttra sig i de rapporter som medlemsstaterna har redovisat?

Perspektiven på governance är många och endast vissa av dem används i denna studie. De som används är de som kan säga något om hur den öppna samordningsmetoden fungerar och om metoden är ett fall av governance. Även frågan om governance, demokrati och legitimitet är en aspekt som tas upp för diskussion och i detta fall är det governance som nätverk som är det diskutabla. Den teoretiska uppdelning som ligger till grund för analysen är den som Klijn och Sketcher har presenterat i en artikel om demokrati och governance-nätverk.

## 1.3 Begreppsdefinitioner

*The open method of coordination* är en metod som används inom EU för att koordinera bland annat välfärdsfrågor inom unionen. I denna studie kallas metoden även för *OMC* och för den svenska översättningen *den öppna samordningsmetoden*.

*Governance* är ett samlingsbegrepp för perspektiv som menar att den statliga verksamheten har blivit mer omfattande och differentierad och att statens olika verksamheter hänger samman på allt mer komplicerade sätt och inte endast med varandra utan även med verksamheter i samhället (Pierre, Sundström, 2009, s.7,8). Till skillnad från begreppet *government* som betonar hierarkier och avgränsade nätverk, betonar begreppet *governance* decentraliserade processer och nätverk (Pierre, Sundström, 2009, s.10).

*NAP* (national action plans) är de nationella planer där staterna förklarar vad det har gjort och vad de ämnar göra inom den öppna samordningsmetoden. Planerna kommer ibland även att hänvisas till som rapporterna men detta avser med andra ord samma dokument.

## 1.4 Avgränsningar

För att undvika ett allt för omfattande material för denna uppsats kommer de nationella handlingsplanerna som används inte att omfattas som helhet. Det är vissa delar av dem som används för studien. Rapporterna är uppdelade i ett antal delar, dessa är en översikt över situationen, i vissa av rapporterna finns det en utvärdering av vad som gjorts sedan förra rapporten skrevs, därefter följer en uppdelning av rapporten på teman social integration, nationell strategi för pensioner och nationell strategi för hälso- och sjukvård. Då det hade blivit ett alltför omfattande projekt inom ramen för denna studie att granska alla dessa delar har en avgränsning gjorts till att enbart fokusera på social integration. Då fokus riktas mot aktörerna vid framtagandet av planen är det rubriken *governance* eller *good governance* (detta skiljer sig från rapport till rapport) som blir särskilt intressant. Anledningen till detta är att det är oftast här som medlemsstaterna redovisar de delaktiga aktörerna och hur processerna vid förberedandet av planen har gått till.

## 1.5 Disposition

Som helhet disponeras uppsatsen utefter ett antal ställda frågor. Dessa bör finnas i åtanke vid läsandet av studien. Först besvaras frågan om vad *governance* innebär

och därefter hur governance förhåller sig till representativ demokrati. Sedan ställs frågan om vad the open method of coordination innebär och därpå görs en utredning hur OMC kan ses som ett fall av styrning i form av governance. Slutligen frågan: på vilka sätt är OMC demokratiskt eller odemokratiskt utifrån olika teorier om förhållandet mellan demokrati och governance nätverk?

Konkret disponeras studien på följande sätt. I kapitel 1 presenteras frågeställning och syfte, en redogörelse över den teoretiska ansatsen, definition av centrala begrepp och en redogörelse för gjorda avgränsningar. I kapitel 2 behandlas tillvägagångssättet där metoden för studien beskrivs, där det använda materialet presenteras och där urvalet av medlemsstater beskrivs. Här diskuteras även reliabiliteten och validiteten. I kapitel 3 presenteras de använda perspektiven och teorierna. En diskussion förs om governance och ett par olika perspektiv på governance, nämligen multi-level governance och nätverksgovernance. I detta kapitel förs även ett resonemang kring relationen mellan representativ demokrati och nätverksgovernance, en diskussion som sedan ligger till grund för analysen. Kapitel 4 är uppsatsens analysdel. Först presenteras den öppna samordningsmetoden mer ingående, därefter görs en presentation om på vilket sätt OMC är ett fall av governance. Därefter presenteras de resultat som har fåtts efter genomgången av de nationella planerna. Denna är uppdelad i enlighet med två av komponenterna i teorin som fungerar som klassificeringsinstrument. I kapitel 5 besvaras slutligen frågeställningen.

## 1.6 Validitet och reliabilitet

Validitet betyder att operationaliseringen verkligen pekar ut det som teorin avser att undersöka (Lundquist, 1993, s.99). I detta fall innebär det demokrativärden i utformningen av styrningsformen OMC och i medlemsstaternas svar på densamma. Detta tror jag mig kunna uppnå eftersom de teorier med vars hjälp jag diskuterar governance som styrningssätt både fokuserar på aktörer och på utformningen av metoden som sådan, det vill säga på det som metoden bygger på. Dessa är soft law, icke-hierarkier och involveringen av många aktörer.

Reliabilitet innebär att operationaliseringen gör det möjligt att mäta precist (Lundquist, 1993, s.99). Eftersom det i alla rapporter finns stycken som beskriver involverandet av de olika aktörerna håller jag det för troligt att möjligheten att mäta precist är god. I alla rapporter finns de aktiva aktörerna sammanfattade vilket gör det möjligt att mäta.



## 2 Metod

### 2.1 Metodbeskrivning

Studien är en kvalitativ studie av ett enskilt fall, nämligen den öppna samordningsmetoden. Analysenheterna är dock flera då de dokument som analyseras är de som de olika medlemsstaterna har presenterat. Studien är av teorianvändande karaktär eftersom teorier om governance som styrning kommer att användas för att undersöka om OMC är styrning i form av governance. Anledningen till att jag har valt de olika teorierna inom governance är att de fokuserar på olika inslag i governance som styrningsinstrument och att därför är större sannolikhet att finna vad det är som gör att OMC faller under detta styrningssätt. Även teorier om relationen mellan representativ demokrati och governancenätverk används.

Min förhoppning att denna undersökning ska bidra till förståelsen för governance som styrning i den europeiska unionen. Mitt huvudsakliga syfte är att bidra till den empiriska forskningen som har gjorts om metoden ifråga då den är mer knapphändig än den normativa.

Den metod som används för att analysera de rapporter medlemsstaterna har lämnat in är kvalitativ textanalys. Denna systematik går ut på att ta fram det väsentliga innehållet i en text genom en noggrann läsning av textens delar och helhet, samt det sammanhang den hör hemma i (Esaiasson et al, 2007, s.237). Närmare bestämt är det en systematiserande textanalys som bedrivs. En typ av systematiserande undersökningar syftar till att klassificera innehållet i en text och att placera tankeinnehållet under en lämplig sammanfattande rubrik. (Esaiasson et al, 2007, s.238, 239).

Eftersom utgångspunkten är Klijn och Skelchers uppdelning följer jag även de begrepp de använder. De skriver ”We use the term governance network to describe public policy- making and implementation through a web of relationships between government, business and civil society” (Klijn, Skelcher, 2007, s.587). Det som är intressant i NAPs är hur fördelningen ser ut mellan aktörer från dessa olika grupper och därför delar jag in aktörerna som förekommer i upprättandet av rapporterna utifrån de syner på governance i relation till representativ demokrati som Klijn och Skelcher presenterar.

För att systematisera dokumenten ställs frågor till texten. Frågorna tar sin utgångspunkt i teorierna om governance och kritiken som har riktats mot governance som styrning.

### 2.1.1 Innehållsanalys

”Termen innehållsanalys används framförallt om analyser där tillvägagångssättet består i att kvantifiera, det vill säga räkna förekomsten av eller mäta, vissa företeelser i texter”(Bergström, Boreus, 2005, s.43). Grundidén med definitionen är att innehållsanalys syftar till att kvantifiera något i texter i ett specifikt forskningssyfte. Det som räknas i texter då innehållsanalyser bedrivs kan till exempel vara förekomsten av vissa ord eller uttryck, metaforer, argument av en viss typ eller hur ofta en viss företeelse omnämns. Det som undersöks i denna studie är innebördsaspekten. Detta innebär att man svarar på frågan om vad texten säger. Innehållsanalys av det kvantitativa slaget är lämplig för att finna mönster i en större mängd material och för sortering i breda kategorier (Bergström, Boreus, 2005, s.43, 44, 45). För denna studie innebär det att i medlemsstaternas rapporter undersöka vilka aktörer som omnämns och hur processerna har sett ut. Hur ofta omnämns demokratiskt valda aktörer i de olika projekten? Hur ofta är det andra aktörer, till exempel från civilsamhället eller företagsvärlden, som är de huvudsakliga aktörerna? Den innehållsanalys som bedrivs är inte renodlat kvantitativ utan bär starka drag av kvalitativ analys vilket beror på att även sammanhanget är väsentligt.

För att komma fram till hur demokratiskt legitim implementeringen av metoden har varit är det vissa särskilda omnämmanden av aktörer som söks i ländernas nationella planer. Dessa kan vara aktörer från civilsamhället, demokratiska institutioner, vissa medlemsstater kanske har vidtagit särskilda åtgärder för att försäkra sig om transparensen och andra kanske har ett utökat samarbete med privata företag. För att strukturera upp analysen kommer uppdelningen som Klijn och Skelcher har presenterat, ligga till grund för att förstå och förklara hur demokratiskt eller inte demokratiskt de tillvägagångssätt som den öppna samordningsmetoden påbjuder kan sägas vara. Det är två frågor som ställs till dokumenten för att strukturera sökandet. Dessa är:

- Vilka är aktörerna som har deltagit i processen?
- Hur har processen då handlingsplanen tagits fram gått till?
- Har det i rapporterna tagits upp frågetecken kring hur processerna har gått till?
- Har det nämnts något om hur transparensen har främjats?

Frågorna är till för att strukturera vad det är som söks efter i texten och fynden analyseras därefter med hjälp av de perspektiv och teorier som presenteras under avsnittet teori.

## 2.2 Material

Fokus ligger på de aktörer som har varit engagerade i utformningen av rapporterna eftersom det är här diskussionen framför allt har rört sig när det gäller nätverks-governance. Detta medför att det är vissa delar av staternas handlingsplaner som blir särskilt intressanta, nämligen de delar som berör processerna när dokumenten har tagits fram. Det är i detta sammanhang som de bakomliggande aktörerna ges till känna.

Vad gäller empirin finns medlemsstaternas nationella handlingsplaner om socialt skydd och social integration 2008-2010 på EU:s, närmare bestämt kommissionens, webbplats. Jag kommer således att använda mig av i första hand primärmaterial från EU och rapporter från de för studien aktuella medlemsstaterna.

Även artiklar om governance har kommit till användning då det är styrning i form av governance som utgör en del av problematiken med metoden.

### 2.2.1 Urval

Eftersom antalet länder i europeiska unionen överskrider antalet analysenheter jag kan undersöka i denna uppsats, måste ett urval göras bland dessa. Den första avgränsningen är dock att inte ta med alla OMC utan istället fokusera på den OMC som handlar om social integration. Att med endast denna OMC för ögonen inkludera alla medlemsstater i undersökningen skulle dock även detta bli ett för stort projekt.

Alla länder i den europeiska unionen har lämnat in rapporter för åren 2008-2010. Urvalet görs genom att ställa upp länderna i bokstavsordning och sedan ta vart tredje land från och med start på det första landet. Urvalet leder till följande medlemsstater: Österrike, Cypern, Estland, Tyskland, Irland, Litauen, Nederländerna, Rumänien och Spanien.

Vid urvalet av analysenheter används med andra ord ett slumpmässigt urval. Enligt Esaiasson et al är de slumpmässiga urvalen att föredra eftersom de oftare resulterar i bättre miniatyrkopior av verkligheten, samt att avvikelser från populationen kan beräknas i precisa termer. Ett slumpmässigt urval medför att man slipper oroa sig för att det finns något systematiskt fel som leder till att en grups erfarenheter saknas eller överdrivs i resultatet (Esaiasson et al, 2007, s.196, 197).

## 3 Teoretiskt ramverk

Inom governancelitteraturen förekommer olika perspektiv på governance. De som jag finner mest lämpade för att utröna på vad sätt OMC är ett fall av governance är nätverksgovernance och multilevel governance. Dessa perspektiv på governance belyser vad det är som kan vara demokratiskt problematiskt i governancestyrningen. Först kommer dock en beskrivning av vad governance som paraplybegrepp innebär i förhållande till andra styrningsformer. Därefter följer de typer av governance jag ämnar använda och slutligen följer en diskussion om governance, demokrati och legitimitet. Den sistnämnda diskussionen förs i syftet att sedan kunna appliceras på de svar empirin erbjuder och diskutera dessa svar ur ett demokratiteoretiskt perspektiv för att utröna i vilken utsträckning OMC är demokratiskt i implementeringsledet. Anledningen till att olika former av governance inkluderas beror på att de fokuserar på olika delar av governance som styrningssätt. Nätverksgovernance belyser en aspekt och multi level governance en annan. De överlappar varandra på många punkter men skiljer sig åt på somliga.

### 3.1 Ett governanceperspektiv

Governance skiljer sig åt från det tidigare vanligare styrningssättet government på ett antal punkter. Snarare än hierarkier och avgränsade organisationer som hör government till, betonar governance decentraliserade processer och nätverk. Ett vanligt sätt att uttrycka det är ”från government till governance” (Pierre, Sundström, 2009, s.7). Vidare skriver Pierre och Sundström att ”med denna fras betonas bland annat att de statliga verksamheterna har kommit att bli mycket omfattande och differentierande, och att de sammanhänger på alltmer komplicerade sätt, inte bara med varandra utan också med verksamheter i det omgivande samhället” (Pierre, Sundström, 2009, s.7, 8). Policies ses som ett resultat av handlingar och utbyten inom nätverken istället för som utfall av auktoritativa och hierarkiska processer. De stelare och formellare regleringsformer som traditionellt har använts har fått ge plats för en mjukare reglering som innebär mål, handlingsprogram, riktlinjer, standarder och råd. Denna övergång från en centraliserad och hierarkisk styrning till en decentraliserad och förhandlande styrning, innebär i sin tur en övergång från hard law till soft law (Pierre, Sundström, 2009, s.10).

Det som håller samman de olika policynätverken är resursberoende. De olika aktörerna förfogar över olika sorters resurser men ingen av dem har resurser nog för att kunna lösa de ofta komplicerade problem som policynätverken samlas kring. Detta leder till ömsesidigt beroende och gemensamma intressen. Till skillnad från tvång och auktoritet, förknippade med den hierarkiska styrningsmodellen, betonas frivillighet, jämlikhet och förtroende (Pierre, Sundström, 2009, s.10).

”Governance innebär att avståndet mellan politiker och tjänstemän ökar, att reglerna mjuknar och att gränserna mellan privat och offentligt grumlas” (Pierre, Sundström, 2009, s.16). Att vara tydlig i gränsdragningen för olika verksamheter och att sätta upp tydliga mål försvåras för politikerna. Likaså blir det svårare att avgränsa aktörer och kontrollera vilken aktör som har gjort vad, samt om insatserna har fått de effekter man väntat sig. ”Det är således framförallt ansvarsfrågan som har hamnat i fokus när förskjutningen från government till governance har diskuterats utifrån ett demokratiskt perspektiv” (Pierre, Sundström, 2009, s.17).

En benämning på governancestyrning är multilevel governance. ”In multilevel governance arrangements policies are coordinated across levels, usually in negotiations or networks of executives and representatives of special interests” (Benz, 2007, s.505). Aktörer i arrangemang av detta slag kan inte ställas till svars av parlament eller medborgare och detta är enligt Benz en av orsakerna till att EU lider av ett demokratiskt underskott.

### 3.1.1 Governancenätverk

Eftersom styrningen inte är hierarkisk ingår det andra aktörer som ej är demokratiskt valda och därför inte heller går att utkräva ansvar av. Hur demokratiskt kan detta anses vara? I detta avsnitt följer en förklaring av vad governancenätverk innebär och därefter en diskussion om hur demokratiskt det kan sägas vara.

Klijn och Skelcher använder termen governance network (hädanefter nätverksgovernance) för att beskriva offentligt policyskapande och implementering genom ”...a web of relationships between government, business and civil society actors” (Klijn, Skelcher, 2007, s.587). Nätverksgovernance baseras på ömsesidigt beroende, men inte nödvändigtvis jämlikhet, mellan offentliga aktörer, privata aktörer och aktörer från civilsamhället. Vidare skriver Klijn och Skelcher att nätverksgovernance ofta associeras med en hybrid organisationsform som inverkar på formandet av offentlig policy för medborgare och för samhället. Bland dessa organisationer inkluderas halvt statliga myndigheter, public- private partnerships, samt multiorganizational boards. Enligt författarna har dessa institutioner potentialen att vara effektiva vad gäller att formulera och implementera offentlig policy genom att integrera olika organisationer i processen och vara mer flexibla. Dock kan de ha svagheter vad gäller den demokratiska aspekten (Klijn, Skelcher, 2007, s.588).

## 3.2 Soft modes of governance

OMC grundas på soft law, vilket som tidigare nämnts är ett av attributen som kännetecknar styrning i form av governance. Diskussioner förs huruvida soft law är i behov av att legitimeras och i så fall hur detta kan göras. Det finns två skäl att uppfatta soft law som något önskvärt. Privata aktörer kan bidra med expertis och kapacitet för hur man ska implementera, något som kan vara positivt för den politiska processen. För det andra kan SMG:s (soft modes of governance), trots att de inte åtföljs av sanktionsmöjligheter, leda till förändringar i aktörers beteende genom andra mekanismer (Borrás, Conzelmann, 2007, s.532). Enligt Borrás och Conzelmann är det passande "...to ask what kind of relationship may be conceivable, or is indeed emerging, between SMG on the one hand and democratic legitimacy on the other" (2007, s.532). Gällande relationen mellan soft law och legitimitetsdiskussion finns det i huvudsak två argument mot att SMG:s skulle vara i behov av demokratisk legitimering. Det första lyder att eftersom SMG:s bygger på frivillighet binder de inte regeringar. Det andra är att även om det skulle ske en auktoritär tilldelning av värden som ska gälla finns det ingen anledning till missnöje just därför att SMG:s ger utrymme för diskussion och utarbetande av policylösningar för invecklade problem (Borrás, Conzelmann, 2007, s.534).

## 3.3 Demokrati och legitimitetsdiskussion- kan governance anses vara odemokratiskt?

Governancenätverk kan anses lida brist på demokratisk legitimitet. Här följer nu en diskussion om på vilka sätt detta tar sig uttryck och det är sedermera de teorier som presenteras här som kommer att ligga till grund för den del av analysen som handlar om i vilken utsträckning OMC kan anses vara demokratiskt. Den demokratiform som står i fokus för denna uppsats är den representativa demokratin.

Det råder delade meningar om governance-nätverks roll gentemot den representativa demokratin. Ett sätt att se på saken är att se nätverk som "... arenas that offer new ways of connecting public policy-making to citizens and stakeholders overcoming the constraints and limitations of representative democracy and party politics" (Klijn, Skelcher 2007, s.588). Det kontrasterande synsättet är att "...networks are centres of power and privilege that give structural

advantage to particular interests in the process of making and shaping public policy decisions ( Klijn, Skelcher, 2007, s.588).

Klijn och Skelcher har gjort en uppdelning i diskussionen om hur governance-nätverk och demokrati förhåller sig till varandra. Uppdelningen de har gjort är utifrån olika förmodanden nämligen, att de två manifestationerna är oförenliga, att de kompletterar varandra, att det är övergångsbestämmelser och, att relationen dem emellan är instrumentell. Här följer nu en mer utförlig beskrivning av de fyra relationerna (Klijn, Skelcher, 2007, s.591).

Oförenliga. Här ses governance-nätverk som något som utmanar legitimiteten och beslutsfattandet hos representativa demokratiska institutioner. Med denna syn så är det den representativa demokratin som ska vara den primära instansen i beslutsfattande. Politiker är valda och deras roll ska därför inte undermineras genom alternativa demokratiska tillvägagångssätt (Klijn, Skelcher, 2007, s.591).

Kompletterande. Governance-nätverk kan förse demokratiska institutioner med kopplingar till samhället. Synen på representativ demokrati är att den har företräde vad gäller beslut om fundamentala värden, men vad gäller andra typer av beslut kan den samexistera med deliberativ- och deltagardemokrati vilka introduceras genom governance-nätverk. Politiker försöker handskas med komplexitet genom att använda nätverk för att öka inflytandet vid formulerandet av policier och på så sätt stärka legitimiteten. Det faktum att de har valts medför dock att de har auktoritet som ger dem en speciell roll när mål ska sättas och de får agera skiljedomare när motstridiga åsikter råder (Klijn, Skelcher, 2007, s.591).

En övergång från representativ demokrati till governance-nätverk. Nätverken leder till ökad flexibilitet och effektivitet jämfört med det representativa demokratiska institutioner har att erbjuda. Den representativa demokratin kommer att ersättas med olika slag av samhälleligt beslutsfattande som reflekterar viktningen av värden i en diversifierad värld. Detta synsätt hävdar även att politiker i ett representativt system inte har någon möjlighet att tillmötesgå den moderna världens komplexitet. De borde ha rollen av skiljedomare och medlare (Klijn, Skelcher, 2007, s.591).

Instrumentellt förhållande. Governance-nätverk kan erbjuda medel för representativa demokratiska institutioner att öka sin auktoritet ställd inför den samhälleliga komplexiteten. Representativ demokrati bekräftar sig själv genom att arbeta genom procedurer som inte i lika hög grad är offentligt granskad och kan hållas ansvarigt av medborgarna, samt betonar överenskommelser över outputs snarare än inputs i beslutsprocessen. Politiker försöker handskas med samhällets komplexitet genom användandet av governance-nätverk som ett medel för att kontrollera aktörer och förverkliga politik, genom att betona legitimiteten hos effekterna (Klijn, Skelcher, 2007, s.591).

Vidare skriver Klijn och Skelcher att ”the conjectures are heuristic tools to structure the discussion about the relation between governance networks and representational democracy” (2007, s.589). Då de presenterar de olika synerna på denna relation har de jämfört dem med avseende på vissa aspekter. Dessa är relationen mellan governancenätverk och representativ demokrati, synen på demokrati, valda politikers roll, synen på ansvarighet, samt synen på

beslutsfattande (Klijn, Skelcher, 2007, s.591, 592). Det är den första och sista av aspekterna som sedan används i analysen.

Goetschy tar upp legitimitetsaspekten vad gäller OMC. OMC etablerades med motivationen att det skulle vara effektivt, bättre kvalitet och för att underlätta implementering. Det introducerades dock även för att förbättra den demokratiska legitimiteten hos beslut genom att ge medlemsstaterna såväl som sociala parter och andra aktörer från civilsamhället en förbättrad roll och därmed ge mer uppmärksamhet till olika nationella situationer. Goetschy identifierar dock legitimitetsproblem hos metoden (Goetschy, 2005, s.76).



## 4 Analys

### 4.1 The Open Method of Coordination

Europeiska rådet i Lissabon bestämde omfattningen för OMC:

*”A fully decentralized approach will be applied in line with the principle of subsidiarity in which the Union, the Member States, the regional and local levels, as well as the social partners and the civil society, will be actively involved, using variable forms of partnership. A method of benchmarking best practices on managing change will be devised by the European Commission networking with different providers and users, namely the social partners, companies and NGOs”*

*(par. 38, Lisbon conclusions, European Council 2000).*

Det fanns ett antal skäl till skapandet av OMC. Den europeiska integrationen pågick i allt snabbare takt i början av 1990-talet och medförde nya problem för medlemsstaterna vad gällde områden för det sociala och för sysselsättning som en konsekvens av spillover effekt. Genomförandet av den gemensamma marknaden, men särskilt den monetära unionen och stabilitetspakten, hade minskat länders politiska manöverutrymme (Goetscy, 2005, s.66). Det var i ljuset av denna accelererande ekonomiska integration som medlemsstaterna var angelägna om att utveckla en koordinerande mekanism på EU-nivå och att utvidga EU:s agenda gällande vissa sysselsättningsfrågor och sociala frågor (Goetschy, 2005, s.67).

Lissabonrådet satte ett strategiskt mål för den europeiska unionen ”to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion” (O’Connor, 2005, s.348). För att nå detta mål används den öppna samordningsmetoden, vilken är metoden för EU:s policyskapande som underlättar den frivilliga samordningen av nationell politik genom ett flertal sammankopplade steg vilka inkluderar europeisk definition av gemensamma målsättningar, definition av nationella reformprogram för att implementera dessa mål, regelbunden rapportering från medlemsstaterna, samt övervakning av de nationella framstegen på EU-nivå (Borrás, Radaelli, 2010, s.6).

Metoden involverar:

- att sätta upp riktlinjer för unionen med ett särskilt schema för att uppnå målen vilka är satta i kort, medium och långt tidsperspektiv
- att där det är passande etablera kvantitativa och kvalitativa indikatorer och riktmärken som ett medel för att kunna jämföra best practice
- överföra dessa europeiska riktlinjer till nationella och regionala policies genom att sätta specifika mål och vidta steg och då ta hänsyn till nationella och regionala skillnader
- periodvis övervakning, utvärdering och peer review organiserat som en process av ömsesidigt lärande.

Tanken var att OMC skulle vara en decentraliserad process och vara i linje med subsidiaritetsprincipen. Detta innebär att EU, medlemsstaterna, de regionala och lokala nivåerna, så även social partners och civilsamhället, är aktivt involverade i processen genom olika former av partnerskap. Under rubriken *Mobilising the necessary means* tas i rapporten upp ett möjligt tillvägagångssätt. ”Achieving the new strategic goal will rely primarily on the private sector, as well as on public-private partnerships”. Enligt rapporten från Lissabonrådet beror metoden av att mobilisera de resurser som finns på marknaden likväl som att den är beroende av medlemsstaternas ansträngningar. Den europeiska unionens roll i denna process är att verka som pådrivare genom att etablera ett effektivt ramverk för att kunna mobilisera alla tillgängliga resurser för övergången till en kunskapsbaserad ekonomi (Draft, 2000, s.12).

OMC kan sägas vara ett flexibelt instrument då det lämnar åt medlemsstaterna att implementera det som man har kommit fram till på europeisk nivå och således respekteras alla olika nationella system samtidigt som det skapar en viss grad av kontinuitet mellan den europeiska gemenskapen och nationella tillvägagångssätt. Den flexibilitet som metoden erbjuder uppfattas av många som en legitimerande faktor och syftar till att underlätta inblandningen av aktörer med antagonistiska, motstridiga mål (de la Rosa, 2005, s.621).

Metoden kan bidra till en gemensam diskurs, ett gemensamt språk, en gemensam identifiering av ett särskilt problem och spridningen av gemensamma övertygelser, samt accepterandet av gemensamma problem och spridning av övertygelsen om vad som är ”good policy” och vad som är ”bad policy”. OMC kan likaså leda till konvergens vad gäller policys och överföring av policies genom att identifiera ”god prestation” och ”dålig prestation” (Szyszczak, 2006, s.489).

OMC bygger på soft law istället för hard law. Till skillnad från representativt government som bygger på lagar och hierarkier, är governance genom nätverk ickehierarkiskt och frivilligt. Fler aktörer inkluderas i denna typ av process. OMC kan enligt Johan P Olsen ses som ett exempel på denna nya typ av styrning. Metoden karakteriseras av frivilliga överenskommelser, gemensamma analyser och konsensus vad gäller målsättningar, riktlinjer och scheman för att nå målen, och lärande genom systematisk övervakning, jämförelser, bedömningar, identifiering av bästa praktiken och shaming (Olsen, 2007, s.124, 125).

Eftersom metoden bygger på soft law ser sanktionerna annorlunda ut än om det hade varit hard law som varit det gällande. Medlemsstaterna övervakar varandra och den stat som inte har lyckats väl får skämmas. Det är denna övervakning som kallas peer group pressure och man förlitar sig på att staterna inte vill visa sig på dessa sessioner med ett undermåligt resultat. Kommissionen har en aktiv roll i dessa sammankomster och använder name and shame. Dessutom förekommer socialt tvång från olika intressegrupper och media (Szyszczak, 2006, s.500).

Det finns dock de som ifrågasätter metoden. Hertier ifrågasätter vikten av och det nya med OMC. Hon påpekar att OMC endast används på ett begränsat antal policyområden och framförallt på områden där EU inte har något klart mandat och där dess kompetens är omstridd. Hon menar att det förekommer att förhandlingar äger rum om mål och indikatorer i skuggan av regeringar, hierarkier och lagstiftning. Vidare skriver Hertier att det finns ett selektivt urval av de inblandade privata aktörerna vilket inte tillåter att alla som påverkas gör sin röst hörd när policyn utformas (Hertier i Olsen, 2007, s.125).

## 4.2 På vad sätt är OMC en form av governance?

Till viss del gavs svaret på denna fråga i föregående stycke men här följer en konkretisering. För att tydligare illustrera på vilka sätt OMC kan betraktas som governance används här en sammanfattning av Pierre och Sundströms modell över hur de båda styrningsmodellerna, government och governance, kommer till uttryck i governancelitteraturen (Pierre, Sundström, 2009, s.20). De gör följande konkretisering:

**Hierarki (Government):** Förändringsgrunderna är vertikala impulser via den inomorganisatoriska formella styr- och ansvarskedjan, *mobiliseringsgrunderna* är ett auktoritativt idé- och beslutscentrum med avgörande betydelse, *organisationsgränserna* är tydliga med en ensamt ansvarig reglerare, *grund för deltagande* är tvång, *grundläggande värde för förändringsprocesser* är auktoritet, metoderna för *förändringsprocesser* är inomorganisatoriska auktoritativa och reglerade system, med inslag av order, diktat och rådgivning, *ledningens styrning av förändringsprocesser* är detaljerad input- (regler, budget etc), output-(mål och resultatkrav) och processtyrning, *policyprocessens resultat uttryckt i regeltyper* är hard law, och slutligen är den *bärande demokratisynen* representativ demokrati (Pierre, Sundström, 2009, s.20).

**Nätverk (governance):** Förändringsgrunderna är externa chocker och kriser, *mobiliseringsgrunder* är ömsesidigt beroende parter med gemensamma problem, *organisationsgränserna* är otydliga med flera olika ansvariga reglerare, *grunden för deltagande* är frivillighet, *grundläggande värde för förändringsprocesser* är

förtroende, *metoder för förändringsprocesser* är lärande präglad av jämställda förhållanden, med inslag av förhandlingar, kompromisser och deliberation, *ledningens styrning av förändringsprocesser* är styrning genom organisering av nätverksstrukturer och processer, lyssnarstrategier och konstruktion av mening via uttalanden, *policyprocessens resultat uttryckt i regeltyper* är soft law, *bärande demokratisyn* är deliberativ demokrati (Pierre Sundström, 2009, s.20).

Alla komponenter i ovanstående uppdelning tas inte med utan endast de som det går att yttra sig om vad gäller OMC. Den uppdelning Pierre och Sundström har gjort är en förenkling av hur det förhåller sig i verkligheten. Dock stämmer OMC in på flera av de ovanstående komponenterna i governance. Mobiliseringsgrunderna är ömsesidigt beroende parter med gemensamma problem. Medlemsstaterna har alla något som bör förbättras vad gäller den sociala inkluderingen och välfärden. De tar hjälp av varandras erfarenheter och tillvägagångssätt. Metoderna för förändringsprocesser är lärande präglad av jämställda förhållanden. Organisationsgränserna är otydliga med fler olika aktörer och olika ansvariga reglerare. OMC bygger på soft law och det finns inslag av deliberation.

Hatzopoulos skriver att OMC handlar mer om process än om utfall och att de inte leder till rättsligt bindande och tvingande normer. ”In this sense they do not constitute a means of government, but rather come within the wider concept of governance” (Hatzopoulos, 2007, s.324). OMC kan på ett flertal punkter passa in i styrning i form av governance. Enligt Szysczak finns det ett antal karaktärsdrag hos de mest utvecklade OMC som rättfärdigar att kalla dem ”...a new form of governance” (Szysczak, 2006, s.495). Dessa är soft law istället för hard law, och att det inte finns någon tydlig markering mellan att skapa regler och att implementera regler.

#### 4.2.1 OMC social inclusion

Den OMC som jag kommer att fokusera på är den som handlar om social inclusion (OMC/incl). 2001 kom det europeiska rådet överens om en uppsättning sociala indikatorer som täckte fyra dimensioner av social exkludering, dessa var finansiell fattigdom, sysselsättning, hälsa och utbildning, vilka skulle användas i alla EU staters rapporter om social integration. Detta skulle uppnås genom den öppna samordningsmetoden (O’Connor, 2005, s.346). De första 18 statistiska indikatorerna godkända av Laeken council 2001 var de ovanstående fyra dimensionerna. Bland indikatorerna täcker tio de viktigaste elementen som leder till social exkludering: tre indikatorer som behandlar risken att bli fattig, en indikator om ojämlikhet i inkomst, två indikatorer relaterade till arbetslöshet, en indikator för tidigt avbrytande av utbildning, en för förväntad livslängd vid födseln, en indikator till ”regional cohesion”, och en till självdefinierad hälsostatus genom inkomstnivå. Dessa indikatorer var de 10 primära och till dessa

läggs åtta sekundära indikatorer som ger information om fattigdomsrisk, inkomstfördelning inklusive gini koefficienten, arbetslöshet och utbildning. Tanken är sedan att medlemsstaterna till dessa två nivåer av indikatorer lägger till en tredje som reflekterar specifika nationella omständigheter och erbjuder insikt till de två tidigare nivåerna. Den tredje nivån harmoniseras inte över EU (O'Connor 2005, s.350).

Mätningen av fattigdom och social inkludering med en multidimensionell grund är det första steget att formulera policy för att handskas med problemen. Målet med mätningen av de sociala indikatorerna är att ge konkret form åt EU:s mål vad gäller social exkludering och fattigdom ”and to measure social outcomes not the means by which they are achieved” (O'Connor, 2005, s.352). Fokuseringen på utfallen och inte på medlen är med hänsyn till subsidiaritetsprincipen gällande EU:s sociala ramverk ett nödvändigt kännetecken. Enligt O'Connor förenklar OMC bibehållandet av denna princip då den öppnar upp för möjligheten till *policy learning* (O'Connor, 2005, s.352).

### 4.3 Fokus på aktörer och processer i nationella handlingsplaner och rapporter

Analysen kommer att delas upp i olika avsnitt utifrån Klijn och Skelchers schema över hur governance och representativ demokrati förhåller sig till varandra. Deras schema är uppdelat i olika antaganden (eng. conjectures) angående relationen mellan governance-nätverk och demokratiska institutioner. För att det ska passa bättre för denna undersökning kommer under varje avsnitt medlemsstaternas svar i form av rapporterna redovisas. I rapporterna kan jag söka efter vilka som har varit involverade i processerna. Den uppdelning Klijn och Skelcher har gjort gällande relationen mellan governance-nätverk och demokratiska institutioner är 1. att de är oförenliga, 2. att de kompletterar varandra, 3. att det är övergångsbestämmelser, och 4. att relationen dem emellan är instrumentell. Detta är fyra olika sätt att se på relationen mellan representativ demokrati och governance nätverk. Det som skiljer dessa synsätt åt är deras syn på relationen mellan governance nätverk och representativ demokrati, synen på demokrati, synen på vilken roll valda politiker bör ha, synen på ansvarighet och synen på beslutsfattande och det är antagandet att de är oförenliga och antagandet att de är kompletterande som används. Den förstnämnda och sistnämnda aspekten är de som kommer användas då de fyra aspekterna i praktiken överlappar varandra. Här kommer denna uppdelning användas för att strukturera det som har framkommit vid läsningen av de nationella handlingsplanerna. Detta medför en viss modifikation vad gäller benämningen av rubrikerna eftersom det inte är synen på utan det faktiska tillståndet för staterna och deras rapporter som beskrivs. Avsnittet som nu följer är den empiriska delen där resultatet av sökandet efter aktörer och processer i framtagandet av de nationella handlingsplanerna

presenteras. De olika delarna kommer till viss del att överlappa varandra och upprepningar går därför inte att undvika. Anledningen till vidhållandet av denna uppdelning upprepningar till trots är att det ger en klarare översikt över aktörer och processer vid skapandet av de nationella handlingsplanerna och rapporterna. En del av de omnämnda aktörerna kommer att omnämnas med de engelska etiketterna då översättningar inte är passande. Påpekas bör även att jag hänvisar till ländernas rapporter med land år och sida.

#### 4.3.1 Relationen mellan governancenätverk och representativ demokrati

Enligt synen att governancenätverk och representativ demokrati är oförenliga menar man att nätverken utmanar legitimiteten och beslutsfattandet som tillkommer representativa demokratiska institutioner. Antagandet att governancenätverk och representativ demokrati kompletterar varandra menar att nätverken förser demokratiska institutioner med ytterligare länkar till samhället (Klijn, Skelcher, 2007, s.591).

I den cypriotiska rapporten ges en beskrivning på de olika samarbeten som planeras. Det första som nämns är ett samarbete mellan den centrala administrationen och lokala myndigheter, ”a creation of a network of social care and employment” (Cypern, 2008, s.) I rapporten står vidare ”On the basis of modern trends and the policies of the European Union, the local society is considered to be a significant partner in the planning and implementation of social policy” (Cypern, s.33).

Nästa steg är att uppmuntra koordineringen av förmedlingar i den volontära sektorn för tillgången till kvalitetsservice för social omsorg på den lokala nivån. ”The mobilization and active participation of all the bodies involved in the field of social inclusion constitute a significant axis for the preparation of the NSR SP/SI...” (Cypern, 2008, s.34).

I den tyska rapporten står det att ”The national strategy report is the outcome of an intensive debate within the federal government and the federal government and the Länder” (Tyskland, 2008, s.20) Båda sidor av industrin och flera föreningar var involverade i förberedelserna. Förbundsministeriet för sysselsättning och sociala frågor är ansvarigt för att skissera den nationella strategiska rapporten. Det koordinerande europeiska departementet höll i proceduren om att involvera olika intressenter från departementen för pensioner och social integration, samt det federala ministeriet för hälsa (Tyskland, s.20).

I den litauiska rapporten klargörs att berörda grupper borde vara involverade och aktivt delta i utvecklingen och implementeringen av socialpolitik. ”However recent experience shows that a great number of organizations engaged in the social area are still lacking skills and resources for active participation in the policy-related processes” (Litauen, 2008, s.45). Detta har man försökt lösa på olika sätt. Först, man erbjuder stöd för att stärka förmågan hos dessa NGOs (tex kvinnoorganisationer, organisation för barns rättigheter, romska organisationer),

för det *andra*, staten bidrar till vissa av de initiativ som NGOs kommer med och försöker att ta dem i beaktning och förbättra den statliga politiken. För det tredje, ska man förespråka NGOs roll genom ett aktivt deltagande i The European year against poverty 2010 (Litauen, 2008, s.45).

Rapporten 2008- 2010 kommer att ses över av opartiska experter. Ministeriet för social försäkring och arbetskraft och andra institutioner kallar in forskare för att analysera de mest relevanta sociala och ekonomiska fenomenen och ge förslag till förbättringen av policyn (Litauen, 2008, s.46).

Det är *The ministry of education, social policy and sport* som är ansvarigt för processen. "An attempt has therefore been made during the process of drawing up the plan to maintain a more open working methodology at all times, with more active communication between all the partners involved and the use of simpler language in order to improve awareness and understanding among the general public" (Spanien, 2008, s.34).

I Spanien har man även sett till att de aktörer som är involverade i processerna har fått mer ansvar för de handlingar som utförs inom deras respektive sfär (Spanien, 2008, s.34)

I Österrike var *The federal ministry of social affairs and consumer protection* och *The federal ministry of health, family and youth* ansvariga för att definiera prioriteringar. Listan med teman skickades därefter till alla relevanta aktörer (ministries, Länder, Federation of Cities and Municipalities, arbetsmarknadens parter, NGOs).

I den irländska rapporten nämns inget om NGOs, däremot förekommer formuleringen "relevant stakeholders" i samband med vilka som konsulteras i processen (Irland, 2008, s.30).

I den litauiska rapporten påpekades att man förstärkt NGOs som har saknat resurser för att aktivt delta i policyrelaterade processer. Även i den tyska rapporten sades att flera föreningar deltog i förberedelserna av rapporten. Dessa samarbeten med föreningar och NGOs skulle mycket väl kunna fungera som kopplingar till samhället. Också Cypern visar prov på samarbete med lokalt förankrade volontärorganisationer, något även Spanien och Österrike gör. Irland gör dock inte detta utan i rapporten nöjer man sig med att konstatera att relevanta intressenter tillfrågas.

### 4.3.2 Beslutsfattande

De olika synerna på relationen mellan governance och representativ demokrati har olika syn även på beslutsfattandet. Enligt den syn som säger att de är oförenliga så äger beslutsfattandet rum i slutna nätverk som saknar tillräcklig styrning av eller ansvarskrävande för representativa demokratiska institutioner Enligt de synsätt som säger att de är kompletterande borde politikerna fokusera på de större

besluten och överlåta de mindre till governancenätverk (Klijn, Skelcher, 2007, s.592). I detta avsnitt följer en redogörelse för hur beslutsfattandet tar sig uttryck inom OMC då länderna författar sina planer.

I **Cyperns** rapport står att läsa att en kommitté som sträckte sig över departementen deltog i förberedelserna av rapporten och att det i denna ingick alla involverade ministrar. Ett möte ägde rum för att informera alla relevanta departement om de mål och prioriteter gällande utveckling och för att upprätta en dialog med alla involverade parter (statliga myndigheter, arbetsmarknadens parter, icke-statliga organisationer, lokala myndigheter, utbildningsinstitut och forskningscentra, yrkesorganisationer, experter, kvinnoorganisationer etc) (Cypern, 2008, s.33). Arrangemang för hur procedurer för mobilisering och deltagande av förmedlingar och tjänster har stärkts vad gäller utvecklingen av policys för social integration. Detta görs genom aktioner som inkluderar:

Measure 1: Implementation of the programme "National awareness raising activities in the fields of antidiscrimination, diversity and equality"

Measure 2: Establishment of actions of publicity and information of all involved agencies regarding poverty and social inclusion.

Measure 3: Enhancement of the participation of persons with disabilities in all matters which concern them (Cypern, 2008, s.34).

Som synes av denna rapport har många aktörer varit inblandade men det nämns inte något om parlamentets inblandning.

I den estniska rapporten står att läsa "The purpose of inclusion is to improve the quality and social legitimacy of decisions by increasing the involvement of the non-governmental, private and public sectors in the preparation and adoption of decisions" (Estland, 2008, s.47). I rapporten följer en beskrivning av hur utformandet av planen har gått till steg för steg. Det första utkastet av den nationella rapporten socialt skydd och social integration koordinerades av *The social work and social inclusion unit* från *The social welfare department of the ministry of social affairs*. Ministeriet för sociala frågor organiserade interna expertworkshops där till exempel barnfattigdom debatterades. På de förslag som följde av denna workshop organiserades ytterligare en workshop, "Priorities of social inclusion" för representanter från den offentliga sektorn, kommuner och den icke-statliga sektorn. De deltagande fick därefter ge förslag på vad de ansåg vara viktigt att ta upp. Förslagen användes senare av ministeriet för sociala frågor för att göra ett utkast till den nationella handlingsplanen 2008-2010. För att skapa kontinuitet var styrgruppen från föregående rapport med. Från regeringens sida inkluderades representanter från olika ministerier. Den tredje sektorn (det vill säga idéburna organisationer) representerades genom stora icke-statliga organisationer, dessa var Union for child welfare, Estonian chamber of disabled people, Association of Estonian cities, och Confederation of Estonian trade unions. Även estniska representanter för europeiska paraplyorganisationer inom området för socialt skydd och social



integration var med. Dessa var Caritas, Estonian association of pensioners societies, Tallinn city government. Medlemmarna i styrgrupperna fick säga sitt och därefter lämnades den nationella rapporten till den estniska regeringen för godkännande (Estland, 2008, s.47-49).

I Tyskland deltog intressenterna per e-mail i flera av stegen. I första steget av förberedelserna blev federal government departments, Länder, lead bodies (föreningar, frivilligorganisationer och individer), och de två sidorna av industrin informerade om den kommande proceduren och rådfrågades om åsikter och bidrag till det första utkastet. I juni 2008 diskuterades utkastet av föreningar, experter och båda sidor av industrin. Alla deltagare fick kommentera på det första utkastet och förändringarna diskuterades igen med Länder och departementen och utkastet vidarebefordrades sedan till Bundesrat och den tyska Bundestag för godkännande och konsultering. Efter flera cykler av rapportering i OMC etablerades samarbetet mellan intressenterna. Resultaten av den senaste rapporten och the joint social protection report täcktes av den tyska pressen (2008, s.20,21).

I Litauens rapport står det att The Ministry of social security and labour är ansvarigt för koordineringen av utkastet till den nationella rapporten. I rapporten för 2008-10 gjordes ansträngningar för att få med fler aktörer. En arbetsgrupp sattes upp för utvecklingen och övervakningen av rapporten för 2008 och 2010 och åtgärder för implementeringen av strategierna. Denna grupp innehöll fler representanter från lokala governnce myndigheter och NGOs än rapporten från 2006. ”Both public and private sector organisations were invited to put forward proposals related with objectives, goals and measures established in the national report and public discussions and considerations were held”(s.).

För att implementera social security och social inclusion policy är det enligt den litauiska rapporten viktigt att koordinera ansvariga institutioners implementering av policyn. Problemet här är att utbytet av information inte alltid är ändamålsenlig, att parlamentet inte engagerar sig nog i den sociala processen och att sociala parter och NGOs ofta saknar kunskaper och resurser. Dock har detta åtgärdats genom att The social inclusion division har etablerats i ministeriet för social säkerhet och arbete som är ansvarigt för bättre koordinering av policyn. Denna arbetsgrupp inkluderar representanter från både nationella institutioner och lokala myndigheter. Även representanter som verkar på den sociala arenan bidrar till de institutionsöverskridande arbetsgrupperna som ska övervaka implementeringen av Lissabonstrategin (Litauen, 2008, s.44).

I den nederländska rapporten beskrivs hur konsulteringsprocessen har gått till. Först har möten hållits med organisationer från forsknings- och rådgivningsinstitutioner och professionellt involverade organisationer. Totalt konsulterades 40 organisationer. För det andra har möten även hållits med kommunerna. Likaså har konsultationer förekommit med arbetsmarknadens parter (Nederländerna, 2008, s.38).

”Gradually co-operation with private organisations is also coming more into the picture” (Nederländerna, 2008, s.40). I rapporten framkommer det att alla inte är nöjda med hur aktörerna är sammanlänkade med varandra och hur detta presenteras (Nederländerna, 2008, s.38)

För Rumäniens del hölls det första mötet om the national commission for social inclusion år 2007, ordföranden var the minister of labour, family and equal opportunities. Directorate on strategies and programmes on social inclusion i samarbete med världsbanken och det nationella statistiskinstitutet organiserade möten och seminarier. Även "round table" på temat "social inclusion-a challenge for the future romanian model". I mötet deltog uppskattningsvis 100 personer: representanter från ministerierna, lokala myndigheter, institutioner, agencies och NGOs med ansvar för något inom social inclusion (Rumänien, 2008, s.31).

I Spanien har man även sett till att de aktörer som är involverade i processerna har fått mer ansvar för de handlingar som utförs inom deras respektive sfär (Spanien, 2008, s.34)

Vid planerandet av NAP 2008-2010 skulle alla involverade parter gå med på och bestämma nya behov som skulle översättas till åtgärder, och likaså gå med på en budget genom att etablera olika mekanismer för koordinering, lett av the Ministry of education, social policy och sport (Spanien, 2008, s. 36). Den tredje sektorn har deltagit i stor utsträckning genom the working group on social inclusion, employment and rural affairs, skapat inom the state council for social action NGOs. De har även varit med och övervakat och utvärderat den tidigare planen och har gett förslag på ändringar till den kommande. The working group argumenterade för att alla NGOs som arbetar inom social inclusion skulle få delge sina åsikter. "At the same time they were invited to submit any proposals they would like to include among the measures of the national action plan for social inclusion 2008-2010" (Spanien, 2008, s.36). I den spanska planen omnämns parlamentet. "Promoting a debate in the spanish parliament on social exclusion in Spain and the basic lines of action formulated to tackle this problem" (Spanien, 2008, s. 37).

I Österrike ägde ett möte rum där intressenter tilläts kommentera de föreslagna teman. Efter ytterligare en diskussion, denna gång angående intressenternas tillägg och mellan ministrar, förbereddes ett första utkast. *The federal ministry of social affairs and consumer protection* och *the federal minisrty for health, family och youth* konsulterade därefter relevanta aktörer, till exempel ministerier, Länder och NGOs. Efter detta ägde en andra runda av konsultationer rum. "With a view to ensuring maximum transparency, the comments obtained in writing from the stakeholders were published on the website of the federal ministry of social affairs and consumer protection". Vidare "The importance of involving the various players in preparing the national report on strategies for social protection and social inclusion was reflected by the fact that the federal minister attended both events held with the stakeholders and hat he engaged in direct exchange with them" (Österrike, 2008, s.9, 10, 11).

Gemensamt för alla de undersökta rapporterna är att ett stort antal aktörer har varit involverade, både NGOs, olika departement och kommuner. Det går alltid diskutera vad som menas med att representativa demokratiska institutioner har *tillräcklig* styrning i beslutsfattandet men eftersom departement och regeringar är med finns det ett inslag. Dock lyser parlamenten i allmänhet med sin frånvaro.

## 5 Slutsatser

Inledningsvis ställdes frågan:

- Är den öppna samordningsmetoden ett fall av styrning i form av governance i den europeiska unionen? På vilka sätt?
- I vilken utsträckning kan man säga att den öppna samordningsmetoden är demokratisk i utformningen av de nationella handlingsplanerna? Detta i avseende på involverade aktörer och i relation till representativ demokrati och nätverk.

I detta avsnitt presenteras resultaten som framkommit efter granskningen av de nationella handlingsplanerna. Den öppna samordningsmetoden är ett fall av styrning genom governance i den europeiska unionen. Både inslag av multi-level governance och governancenätverk finns i OMC. Till skillnad från styrning i form av government bygger governance på soft law, förhandling och frivillighet för att nämna några attribut som hör governance till. Flera av dessa passar in på OMC och jag drar därför slutsatsen att det hör till en nyare form av styrningssätt i den europeiska unionen. Dessutom är de inblandade aktörerna många och det finns fler än en ansvarig reglerare.

På frågan om i vilken utsträckning den öppna samordningsmetoden kan sägas vara demokratisk blir svaret lite mer komplext. Beroende på vilken demokratisyn man har skiljer sig svaret åt. Om man relaterar till deliberativ demokrati blir svaret förmodligen att det är mer demokratiskt än om man, som i detta fall, diskuterar utifrån representativ demokrati. Det skulle dock vara en studie i sig att jämföra utformningen av de nationella handlingsplanerna med kriterier för deliberativ demokrati. Klart är dock att de nationella parlamenten inte har någon framträdande roll vid skapandet av planerna. Ett stort antal aktörer är inblandade och detta från flera olika sektorer. I ett sådant system torde det vara svårt att alltid veta vem som bär ansvaret och således försvåras ansvarsutkrävandet. De nationella handlingsplanerna visar på att diskussionerna når långt ut i samhället via de olika NGOs som involveras exempelvis men likaså kan detta ansevärt antal aktörer bidra till svårigheter vad gäller ansvarsutkrävande. Utifrån de olika kriterier som Klijn och Skelcher presenterar finns det fog både för att se processerna och de inblandade aktörerna som ett komplement till och som något som är oförenligt med representativ demokrati.



## 6 Referenser

### 6.1 Primärkällor

De nationella handlingsplanerna i EU 2008-2010 (elektronisk) tillgängliga på <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>  
Hämtdatum senast 2011-05-23

### 6.2 Sekundärkällor

Bergström, Göran, Boreus, Kristina, (2005) "Textens mening och maktmetodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys" Studentlitteratur, Lund

Borrás, S. and Conzelmann, T. (2007) "Democracy, Legitimacy and Soft Modes of Governance in the EU: The Empirical Turn". Journal of European Integration, Vol. 29, No. 5,

Borrás, Susanna, Radaelli, Claudio. M. (2010) "Recalibrating the open method of coordination". Sieps, Rapport No. 7.

De la Porte, C. (2002) Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organizing Activities at European Level in Sensitive Policy Areas? European Law Journal, Vol. 8, No. 1,

Goetschy, Janine, (2005) "The open method of coordination and the Lisbon strategy: the difficult road from potentials to result" Transfer: European review of labour and research, vol. 11

Olsen, Johan P (2007) "Europe in search of political order" Oxford university press

Pierre, Jon& Sundström, Göran (2009). Samhällsstyrning i förändring. Liber

Radaelli, Claudio M (2003) "The open method of coordination: a new governance architecture for the European Union?" Sieps. Rapport No 1

Klijn, Erik-Hans och Skelcher, Chris (2007) "Democracy and governance networks: Compatible or not?" Public administration, vol.85, No 3

Szyszczak, Erika (2006) "Experimental governance: The open method of coordination" European law journal, vol.12, No. 4

Benz, Arthur (2007) "Accountable multilevel governance by the open method of coordination?" European law journal, vol. 13, no. 4

Borrás, Susana, Jacobsson, Kerstin (2004) "The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU" Journal of European public policy

De la Rosa, Stephane (2005) "The open method of coordination in the new member states- the perspectives for its use as a tool of soft law" European law journal, vol. 11, no. 5

O'Connor, Julia S (2005) "Policy coordination, social indicators and the social- policy agenda in the European Union" Journal of European social policy, vol. 15

Hatzopoulos, Vassilis (2007) "Why the open method of coordination is bad for you: A letter to the EU" European law journal, vol 13, no. 3

Jacobsson, Kerstin, Johansson, Karl Magnus, Ekengren, Magnus (2001) *Mot en europeisk välfärdspolitik? Ny politik och nya samarbetsformer i EU*, SNS förlag, Angered

Lundquist, Lennart, (1993) *Det vetenskapliga studiet av politik*, Studentlitteratur, Lund



