

EU ÖVERALLT?

En studie av hur en svensk kommun översätter Europa 2020 till lokal politik.

JESPER LABARDI

SAMMANDRAG

Arbetet söker svar på hur Västerås stad verkar för att realisera en europeisk strategi riktad till dess medlemsländer. Syftet är därför att analysera hur staden tolkar och genomför strategin Europa 2020. I en fallstudie med Västerås stad och Europeiska unionen som studieobjekt analyseras offentliga dokument och lokalt intervjumaterial från de berörda parterna i processen. Analysen visar att Västerås stad i sitt praktiska arbete gjort en lokalt anpassad implementering av strategin. Det handlar alltså om en anpassning eller översättning av de övernationellt formulerade målen till kommunens föreställda behov. De analytiska verktygen som använts är en kombination av multi-level governance, implementering och translation/mediation.

Innehållsförteckning

1	INLEDNING.....	4
1.1	<i>Introduktion</i>	4
1.2	<i>Problemformulering.....</i>	4
1.3	<i>Syfte och frågeställning</i>	5
1.4	<i>Disposition</i>	5
1.5	<i>Avgränsningar</i>	6
1.6	<i>Begreppsdefinitioner</i>	6
2	TEORI.....	7
2.1	<i>Multi-level governance.....</i>	7
2.1.1	<i>Europeisk flernivåstyrning i Sverige och dess kommuner.....</i>	9
2.1.2	<i>Kritik mot teorin</i>	10
2.2	<i>Implementering</i>	10
2.2.1	<i>What's the problem represented to be?</i>	12
2.3	<i>Translation och mediation.....</i>	13
2.4	<i>Tidigare forskning.....</i>	14
2.4.1	<i>Tidigare forskning om kommunen och Sveriges gemensamma arbetsmarknadsinsatser</i>	14
2.4.2	<i>Tidigare forskning om Europeiska socialfonden i Sverige</i>	16
2.4.3	<i>Tidigare forskning om Europeiska Unionens lokala förankring.....</i>	17
3	METOD	18
3.1	<i>Kvalitativ textanalys</i>	18
3.2	<i>Fallstudie</i>	18
3.3	<i>Kompletterande intervjuer</i>	19
3.4	<i>Forskningsetiska överväganden</i>	19
3.5	<i>Material</i>	19
3.6	<i>Metod- och materialdiskussion</i>	20
4	UNDERSÖKNING	20
4.1	<i>Bakgrund till Europa 2020</i>	21
4.2	<i>Europa 2020.....</i>	21
4.3	<i>Europeiska Socialfonden.....</i>	23
4.4	<i>Sveriges nationella reformprogram.....</i>	25
4.4.1	<i>Arbetsförmedlingen.....</i>	26
4.5	<i>Region Västmanland.....</i>	26
4.5.1	<i>Samordningsteamet i Västerås</i>	28

4.6	Västerås stad	28
4.6.1	AMA.....	29
4.6.2	Västerås stad och EU.....	30
4.7	Lagar och förordningar.....	31
4.7.1	Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.....	31
4.7.2	Lag (1944:475) om arbetslöshetsnämnd.....	31
4.7.3	Kommunallagen (2017:725).....	31
4.7.4	Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.....	32
4.7.5	Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	32
4.8	Kontextens sammanställning.....	32
5	ANALYS	33
5.1	Samverkan med övernationell nivå	33
5.2	Samverkan med nationell nivå	35
5.3	Samverkan med regional nivå	35
5.4	Västerås stad och policys.....	36
5.4.1	Policyimplementering i Västerås	36
5.4.2	Översättning.....	39
6	SLUTSATSER OCH AVSLUTANDE DISKUSSION.....	40
6.1	Slutsatser.....	40
6.2	Avslutande diskussion.....	42
	Referenser	43

1 INLEDNING

1.1 Introduktion

Sedan Sverige ingick som medlem i Europeiska unionen (EU) har statens suveränitet minskat. Det förorsakas av att EU i vissa frågor har självständig beslutanderätt, medan man i andra frågor inte har rätten att fatta beslut. Beslutsfattandet mellan Europeiska unionen och medlemslandet är indelat i fyra kategorier för att skilja på vilka beslut EU får ta och vilka beslut man inte får ta. 1), *exklusiv befogenhet* innebär att beslut endast får tas på den övernationella nivån. Det handlar om frågor som behandlar tullar, handelspolitik och internationella avtal. 2), *delad befogenhet* berör miljön, transport, energi och folkhälsa. Delad befogenhet kan vara ett missvisande begrepp, i dessa frågor får medlemmen endast verka om Europeiska unionen väljer att inte göra det. 3), *Befogenhet att stödja, samordna eller komplettera medlemsländernas åtgärder*. I politik om näringsliv, kultur och turism har inte EU rätt att fatta bindande lagar och förordningar, det är upp till medlemslandet att antingen driva frågorna individuellt eller ta hjälp av EU genom stöd (Europeiska Kommissionen, 2019). 4), *Befogenhet att kräva att EU-länderna samordnar sina politik inom vissa ramar*. I dessa frågor, som berör ekonomisk politik och sysselsättning, har Europeiska unionen rätt att sätta upp riktlinjer för medlemmarnas arbete (EUR-Lex, 2016).

Rätten att utöva inflytelse genom riktlinjer kan tyckas vara diffus. Framförallt då riktlinjer inte fungerar som styrande dokument, således kan inte sanktioner delas ut till medlemmarna. Idag utövar Europeiska unionen fjärde befogenheten genom en övergripande strategi, kallad Europa 2020. I strategin formuleras riktlinjer adresserade till EU:s medlemsländer. Det är sedan upp till varje medlemsland att utföra särskilda insatser, både individuellt och transnationellt, för att realisera strategin formulerad på övernationell nivå (Europeiska Kommissionen, 2010). För att Sverige ska kunna tillhandahålla EU med nationellt uppfyllda mål i anslutning till riktlinjerna krävs bidrag från dess kommuner. Det gäller särskilt i frågor som berör sysselsättning. Vilken roll har då Västerås kommun tagit på sig i arbetet för att realisera strategin?

1.2 Problemformulering

”Under 1990-talet decentraliseras arbetsmarknadspolitiken mot ett ökat kommunalt inflytande” (Thoren, 2012: 49). I teorin är arbetsmarknadsinsatser ett statligt ansvar. I och med Europeiska unionens intåg i den svenska styrningen har kommuner tilldelats alltmer befogenheter i frågan än vad de tidigare varit försedda med. Därför är det av betydelse att analysera relationen mellan EU och en svensk kommun, i detta fall Västerås stad. Då

arbetsmarknadsfrågor är en viktig faktor i kommunens ekonomi är det också av relevans att just undersöka hur dess mål formuleras på övernationell nivå, och hur Västerås står sig i dess formulering. Hög sysselsättning och låg arbetslöshet bidrar inte endast till arbete för den arbetslöse – det är också prioriteringar som står högt upp på dagordningen för politiken på lokal-, nationell-, och övernationell nivå. I teoridelen nedan kommer problemformuleringen relateras till Carol Bacchis (2016) teoriansats ”What’s the problem represented to be?”, som här föregrips med ett citat; “[when] academics say that they wish to problematize something, they generally mean that they wish to analyze an issue or proposition at the level of deep-seated assumptions” (Bacchi, 2016: 36).

1.3 Syfte och frågeställning

Det leder till att; syftet med uppsatsen är att analysera hur Västerås stad tolkar och genomför strategin Europa 2020. Tre frågeställningar skall besvaras;

- Vad är Europa 2020 och vilka är dess problemformuleringar och föreslagna lösningar riktade till medlemmarna i Europeiska Unionen?
- Hur tolkar och översätter Sverige som medlem i EU Europa 2020-strategin?
- Hur tolkar och översätter Västerås stad Europa 2020-strategin till handling?

1.4 Disposition

Uppsatsen är strukturerad på följande vis. I 2. *Teori* avsnittet ges en övergripande förklaring av relevanta teorier kopplat till frågeställningarna där multi-level governance, policyimplementering samt translation och mediation dominerar. Avsnittets placering bidrar med en förförståelse till hur den komplexa processen teoretiskt är utformad, senare redogörs dess praktiska funktion. 3. *Metod* beskriver de tillvägagångssätt som använts för datainsamling. Metodavsnittet placeras efter teorin och innan undersökningen för att en tydlig bild ska ges av datainsamlingen i avsnitt 4. *Undersökning*. I avsnitt 4. *Undersökning* ges en bakgrundsbild och förklaring av vad strategin Europa 2020 är. Det kommer också beskrivas hur varje nivå – nationell, regional och lokal – valt att omfamna strategin genom att analysera dess offentliga dokument med förankring till strategin. 5. *Analys* är indelat i fyra avsnitt för att visa på hur just Västerås stad samverkar med de olika nivåerna för att realisera strategin Europa 2020 där det sista avsnittet analyserar hur strategin översatts och implementerats av staden. I *Avsnitt 6. Slutsatser och avslutande diskussion* kommer frågeställningarna ges konkreta svar. En fjärde fråga kommer också att lyftas fram; ”Vad kan analysen bidra med till forskningen om flernivåstyrning?”

1.5 Avgränsningar

Avgränsningen innebär framförallt att fokus riktas mot strategin Europa (EU) 2020 och dess genomförande. EU driver flera olika strategier och projekt för att förbättra samhället vi lever i, EU 2020 är dock det mest övergripande och implementeras av medlemsländerna. Ett målområde av fem möjliga inom strategin valts. Då uppsatsen vill söka svar i processen, alltså hur en policy översätts från övernationell nivå till lokal nivå, har bara ett område valts på grund av tids- och sidbegränsning och det resulterade i fokus på arbetsmarknadsfrågorna.

”[samhällsvetare] tenderar att välja fall från den egna närmiljön” (Esaiasson et al. 2017: 155), så är även fallet i denna undersökning. Att studera och analysera närmiljön resulterar i att forskaren har möjligheten att tillgå dokument i högre grad än om orter långt ifrån används, därför är Västerås stad analysobjektet i uppsatsen. Studien har även begränsat Sveriges, som nation, omfattning i uppsatsen. Det skulle räcka att analysera relationen mellan nationell- och övernationell nivå, men då arbetsmarknadsåtgärder på senare år övergått från statens ansvar till kommunens är en lokal förankring ett måste. Arbetsmarknadspolitiskafrågor är inte undersökningsobjektet i uppsatsen utan användas bara för att exemplifiera flernivåstyrningens praktiska handlande.

1.6 Begreppsdefinitioner

De flesta begrepp som används under uppsatsens gång förklaras i löpande text. För fyra av begreppen – sysselsatt, arbetslös, påverkan och samverkan – krävs förförstående kunskap.

Sysselsatt. För att räknas som sysselsatt, enligt SCB:s analysverktyg, ska man under referensveckan utfört minst en timmas arbete. En individ är också sysselsatt om man innehar en anställning men varit frånvarande under hela referensveckan, dock måste frånvaron orsakats av ”sjukdom, semester, tjänstledighet, (t.ex. för vård av barn eller studier), värnpliktstjänstgöring, arbetskonflikt eller ledighet av annan anledning” (SCB, n.d.). Individer som deltar i arbetsmarknadsinsatser är också sysselsatta enligt Statistiska centralbyrån.

Arbetslös. För att räknas som arbetslös ska individen ha varit utan arbete under referensveckan, dock ska man ha *sökt* någon form av arbete ”[under] de senaste fyra veckorna (referensveckan och tre veckor bakåt) och kunde arbeta referensveckan eller börja inom 14 dagar från referensveckans slut” (SCB, 2018). Individer som har blivit anställda men där anställningen går i verk tre månader framåt eller senare räknas också om arbetslösa.

Påverkan. Påverkan är ett begrepp som dyker upp vid ett antal tillfällen i uppsatsen.

Att påverka innebär att ha en effekt på något eller någon. Oftast förknippas detta med en avvikelse från ett vanligt beteende, alltså med en förändring. En tydlig form av påverkan yttrar sig i makten att få en annan person att agera på ett sätt som denne själv inte skulle ha valt, genom till exempel att stifta bindande lagar. En mer subtil form av påverkan handlar om att kunna övertyga människor med bra argument att agera på ett visst sätt (SKL, 2018).

SKL:s definition av påverkan överensstämmer med Dahls (1957) definition av *power as relation among people*. Påverkan och maktutövande kan därav, fortsättningsvis, ses som synonymer.

Samverkan. Samverkan används genomgående i hela arbetet för att belysa hur olika aktörer arbetar tillsammans med varandra. Nationalencyklopedins definition av begreppet är ”gemensamt handlande för visst syfte” (Nationalencyklopedin, n.d). Definitionen bekräftas även av Hertting (2003) där det klargörs att samverkan sker när ett gemensamt handlande resulterar i en gemensam strategi. Samverkan kommer således härefter att användas för att belysa två eller flera parter gemensamma handlande.

2 TEORI

Följande avsnitt kommer att ge en beskrivning av de teoretiska utgångspunkterna för arbetet där flernivåstyrning och policyimplementering dominerar. Såväl presentation av teorier samt kritik kommer att redovisas på ett djupare plan för att sedan kopplas till frågeställningarna i avsnitt 5. Analys.

2.1 Multi-level governance

Europeiska Unionens tillkomst utgjorde ett hot mot den nationella suveräniteten. Denna tes menar Pierre & Peters (2001) är orsaken till att forskning om multi-level governance. I svensk forskning används begreppet flernivåstyrning. Statens tillbakadragande från beslutsfattandet har bidragit till att det spridits uppåt och nedåt i den vertikala linjen (Pierre & Peters, 2001: 132), känt som flernivåstyrningens definition.

Tillblivelsen av flernivåstyrning utmanar det traditionella tänkandet av hur en stat egentligen verkar, Pierre & Peters (2001) förklarar att utvecklingen skett då man i västvärlden gått från den *kontrollerande* staten till den *möjliggörande* staten. Övergången innebär att den moderna staten inte längre aktivt styr samhället, man formulerar istället breda målsättningar och samlar resurser från olika håll. Det händer både vertikalt och horisontellt för att nå målsättningarna. Vertikalt i den mån att samarbeten sker med städer längst ner på den lokala nivån till att man samverkar med den övernationella nivån, i Sveriges fall Europeiska Unionen. Det horisontella perspektivet innebär att man samverkar med aktörer på samma nivå

tillsammans med mjuka värden. Sverige kan till exempel verka horisontellt genom transnationella samarbeten eller med hjälp av statliga myndigheter. De mjuka värdena, som alltmer vägs in i det horisontella arbetet, kan vara jämställdhets- och miljötänk i policys och program som skapas. Den möjliggörande staten har vissa egenskaper. Bland annat innebär det att den lokala nivån har mer kontroll och beslutsfattande vilket beskrivs av Hague et al (2016) i förklaringen om ett federalt system. Ett centralstyrt system har kontroll över nivåerna som finns under (Hague, Harrop, McCormick, 2016: 182), alltså den tidigare *kontrollerande* staten. Fortsättningsvis kommer Pierre & Peters (2001) valda begrepp att användas. Valet mellan Pierre & Peters (2001) eller Hague et al (2016) är inte avgörande, forskarna beskriver de två dominerande skolorna i europeisk integrationsforskning med olika val av ord. Det är den neofunktionalistiska, möjliggörande/federala, skolan och den intergovernmentala, kontrollerande/centralstyrd, skolan (Benz, 2000: 2).

Pierre & Peters (2001) definierar flernivåstyrningens egenskaper på väljande vis; "A baseline definition of multi-level governance is that it refers to negotiated, non-hierarchical exchanges between institutions at the transnational, national, regional and local levels" (Pierre & Peters, 2001: 131). Då Sverige verkar som en möjliggörande stat, utifrån dessa kriterier, är flernivåstyrning ett faktum då beslut fattade på olika nivåer samverkar med varandra. Därav är teorin läran om relationen mellan olika nivåer snarare än hur nivåerna är organiserade arbetsmässigt.

Nationer har under många år arbetat med flera lager av institutioner, främst de med större befolkning. Kostnadseffektiviteten av att sprida information i omgångar till mindre institutioner har länge visat sig vara stor då man når ett större spektrum av medborgare (Mark & Hooghe, 2009: 228). Denna relation har under senare år fått allt större utrymme i forskning om *governance* (styrning). I ett flernivåsystem arbetar den offentliga-, civila- och näringslivssektorn gemensamt för ett förbättrat samhälle där policys kan skapas på varje enskild nivå (Hague, Harrop, McCormick, 2016: 183). Hague et al (2016) beskriver att skillnaden mellan lokalt och nationellt flernivåstyre är att man på nationell nivå har stor budget och breda mål, medan man på lokal nivå har en bättre förståelse för hur och vilka problem som ska lösas för befolkningen då man är närmre medborgaren. Detta stärks även av Mark & Hooghe (2009). Artikelns söker svar i om effektivitetssträvan påverkar i vilken nivå det slutgiltiga beslutsfattandet sker på. Man skriver att beslut som rör den lokala nivån ska tas av beslutsfattare på lokal nivå. Det kan i vissa fall skilja sig i kompetens mellan en byråkrat i en kommun mot en byråkrat på nationell nivå. Den lokala byråkraten har dock större kunskap

om hur lokal befolkning vill se kommunen drivas vilket väger över viss kompetensskillnad (Mark & Hooghes, 2009: 232). Argumentet talar för ett federalt flernivåstyrningssystem då beslutsfattare på lokal nivå känner till området och dess behov bättre än vid ett mer centrerat styre där beslut tas av en liten grupp människor på nationell nivå.

Tre typiska karaktärsdrag för teorin om flernivåstyrning kan utifrån teoribildningen utläsas. 1) Europeiska Unionens inträde innebär förlust i beslutfattande och maktinnehav för den enskilda staten, 2) medlemsstaten arbetar därför mer möjliggörande genom att tillhandahålla resurser åt institutioner och 3) fler viktiga beslut tas närmre medborgaren.

2.1.1 Europeisk flernivåstyrning i Sverige och dess kommuner

Stig Montin (2010) har forskat om hur styrningsprocessen implementerats i Sverige i och med nationens medlemskap i unionen. ”Enkelt uttryckt betyder det att institutioner och organisationer från olika nivåer och sfärer genom kontinuerliga samarbeten och förhandlingar successivt formar EU:s politik inom olika områden” (Montin, 2010: 123). Montin (2010) förklarar att det behövs en uppdelning inom den europeiska flernivåstyrningen som påverkar kommunerna för att förstå dess sammanhang – välfärdspolitik och utvecklingspolitik. Välfärdspolitik beslutas på nationell nivå och utgör ungefär 80 % av en kommuns budget. Det innehåller frågor som vård, skola, omsorg samt miljö-, bygg-, och planfrågor. Sådana typer av decentraliserade frågor hamnar utanför Europeiska unionens kompetensområde då de fortfarande anses vara nationella angelägenheter. EU kan verka i frågorna genom kompletterande lagstiftningar men idag sker det i väldigt låg omfattning. Utvecklingsfrågorna utgör ungefär de resterande 20 % av en kommuns budget och handlar om att främja ekonomisk utveckling och tillväxt (Montin, 2010: 127). Områdenas arbeten korsar dock då de ofta är i behov av varandra, till exempel kan utvecklingspolitik i en kommun bidra till att välfärdspolitiken främjas genom större skatteintäkter.

Det finns flera skäl för Sverige och dess regionala- och lokala aktörer att aktivt medverka i flernivåstyrning kopplat till de olika indelningarna. Framförallt handlar det om professionella drivkrafter som gör sig i uttryck genom olika social- och strukturfonder. Drivkrafterna kan även framträda genom andra typer av samarbeten där man på övernationell nivå lär ut arbetssätt som kan effektivisera arbetet på lokal nivå. ”Många svenska kommuner är med i EU-relaterade projekt, nätverk och aktiviteter av olika slag. Ytligt sett framstår det som att de därmed är aktiva i EU:s flernivåstyrning. [...] Därmed skulle en bedömning bli att kommunernas medverkan i EU:s flernivåstyrning huvudsakligen handlar om anpassning snarare än påverkan” (Montin, 2010: 142).

2.1.2 Kritik mot teorin

Flernivåstyrning och dess egenskaper har inte endast haft positiv inverkan på samhällen, även fast det i mångt och mycket möjliggör närstående beslut av kommunbyråkrater. Papadopoulos (2010) kritiserar flernivåstyrningens grund som styrningsform, där han menar att styrningsformen bidragit till mer *accountability*¹ men mindre demokrati. Detta av flera skäl. Framförallt menar Papadopoulos (2010) att samverkan mellan flera nivåer bidrar till att man som utomstående inte får en rättvis inblick i hur beslut tas. Gemeneman har inte den insikt i arbetet som krävs för att veta om de folkvalda representanterna tagit besluten eller om byråkrater gjort det. Ägare av det slutgiltiga beslutet är alltså oidentifierbar om man själv inte deltar i processen. Det bidrar till att medborgaren inte vet vem ägaren av policyskapandet är (Papadopoulos, 2010: 1034), vilket påverkar samhället som i sin tur har en stor betydelse i en representativ demokrati. Det gör också att de verkliga beslutsfattarna i frågor klarar sig undan kritik från allmänheten och media. Sanktioner, som annars skulle blivit utdelade, kan därför inte utdelas på grund av den bristande transparensen. Demokratin kan därmed vara fiktiv i vissa fall då avståndet mellan institutioner, tillsammans med sekretessen i viktiga informella möten, utelämnar medborgaren (Papadopoulos, 2010: 1044).

2.2 Implementering

Att inte veta vem som skapar policys bidrar alltså till en försvagning av demokratin. Hur skapas och implementeras policys? Vad är en policy? Det beskriver Michael Hill (1997) i boken "The policy process in the modern state".

"Policy is rather like the elephant – you recognize it when you see it but cannot easily define it" (Michael Hill, 1997: 8). Denna liknelse är en i raden av de som Hill (1997) använder sig för att definiera begreppet *policy*. Föranledningen till liknelsen är att begreppets definition är svår att greppa och kan skilja sig beroende på vilket sammanhang det används i. En policy innefattar oftast flera beslut tagna av olika grupper vilket gör det svårt att föranleda dess start. Det visas inte minst i samverkan mellan näringslivet och staten i policyskapande (Hill, 1997: 11). I ett sådant partnerskap används resurser från alla inblandade aktörer vilket gör det svårt att visa på vem som *egentligen* är ägaren av en skapad policy vilket bidrar till problem i dess definition. Den definition som kommer att användas under uppsatsens gång är

¹ "The obligation of an individual or organization to account for its activities, accept responsibility for them, and to disclose the results in a transparent manner. It also includes the responsibility for money or other entrusted property" (Business Dictionary, n.d). En direkt översättning till svenska är *ansvarighet*, för att undgå missförstånd används det engelska ordet och dess definition.

”A course of action adopted and pursued by a government, party, ruler, statesman etc.: any course of action adopted as advantageous or expedient” (Hill, 1997: 6). Det politiska samverkandet föranleder även en svensk definition av policy – politiskt handlande. Fortsättningsvis kommer policy att användas uteslutande för att undvika missförstånd i förhållande till Hills (1997) definition.

Hill (1997) vill i boken vara kritisk till de olika policyområdena som är; study of policy content, study of policy process, study of policy outputs, evaluation, information for policy making, process advocacy och policy advocacy. För att teorin fortsatt ska vara relevant till frågeställningen kommer fokus att ligga vid implementering av policys, policyns process hade dock kunnat vara av intresse. Förståelsen om policyskapandets process vill söka svar i frågan om hur policys skapas. Enligt Hill är inte den kunskapen tillgänglig för en utomstående forskare. Att veta när en policys slutgiltiga artikulation skapats går inte att veta då de allt som oftast ändras under skapandets gång. Om så inte är fallet, alltså att man skulle hålla sig till samma policyidé från början till slut, går inte resultatet att generalisera då det sker alldeles för sällan. Forskning om policyprocessen är därav ytterst komplicerad (Hill, 1997: 24). Därför är det snarare implementering av policy som är av kompletterande teoribildning i denna uppsats. För att en policy ska implementeras måste den först skapas. Påverkande i policyskapandet kan ske av tre sorters aktörer i den offentliga sektorn enligt Hill (1997) – politiker, byråkrater samt intressegrupper. Dessa aktörer försöker påverka skapandet genom att fokusera på olika problem. Politiker vill påverka stora samhälleliga problem genom ideologiska bidrag, intressegrupper vill påverka i frågor där dess intressen ligger och byråkrater vill påverka i nästan alla frågor (Hill, 1997: 111). Författaren menar också att i de flesta policys är alla aktörerna inblandade.

Det finns två olika skolor i hur man kan forska om policyimplementering, top-down och bottom-up. Detta beroende på hur fortsatt forskning utformas. En beskrivning av dessa skolor följer. Top-down perspektivet används i forskning där implementeringen sker på lokal nivå, men skapandet av policyn skett på nivåer högre upp. För att implementeringen ska gå till på rätt sätt finns det tio kriterier som ska uppnås;

- 1) Circumstances external to the implementing agency do not impose crippling constraints.
- 2) Adequate time and sufficient resources are available to the programme.
- 3) Not only are there no constraints in terms of overall resources but also, at each stage in the implementation process, the required combination of resources is actually available.
- 4) The policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and effect.
- 5) The relationship between cause and effect is direct and there are few, if any, intervening links.

6) There is a single implementing agency which need not depend upon other agencies for success or, if other agencies must be involved, the dependency relationships are minimal in number and importance. 7) There is complete understanding of, and agreement upon, the objectives to be achieved; and these conditions persist throughout the implementation process. 8) In moving towards agreed objectives it is possible to specify, in complete detail and perfect sequence, the task to be performed by each participant. 9) There is perfect communication among, and co-ordination of, the various elements involved in the programme. 10) Those in authority can demand and obtain perfect obedience (Hill, 1997: 130-1).

Bottom-up perspektivet präglas av att ett problem lyfts fram av de som direkt drabbas av det. Perspektivet startar från individen som lyfter en fråga, det avslutas när frågan lyfts hos den högsta påverkade institutionen. Skolorna belyser alltså olika typer av påverkan där övernationell nivå i ett top-down perspektiv påverkar nivåer lägre ner, till exempel den lokala. I ett bottom-up perspektiv handlar det snarare om att man som lokal aktör vill påverka nivåer högre upp i den vertikala linjen.

I och med denna beskrivning står det klart att top-down perspektivet kan implementeras på de valda frågeställningarna. Syftet med det är att policys i flernivåstyrningsprocesser, i grund och botten, startar från högsta instans. "Indeed, if analyzed in this manner, it raises important questions about the ways in which policy transmission occurs, or fails to occur, through multigovernment systems" (Hill, 1997: 129). För att policys ska skapas på ett korrekt sätt i ett sådant system måste samarbetet mellan *alla* nivåer vara nästintill 100 %, annars kan ett underskott ske som kumulativt kan bidra till stora förluster i den ursprungliga policyn. Det är därför av vikt att alla kriterier Hill (1997) redovisade uppfylls för att policyns ursprungliga mening ska bestå när den implementeras på nivåer lägre ner.

2.2.1 What's the problem represented to be?

Då teorin ses som kompletterande till 2.2 kommer en kort beskrivning att ske. Bacchis bok skulle kunna användas som enskild teori i uppsatsen utifrån frågeställningarna men beskrivningen kommer här att stanna vid presenterandet av första frågeställningen i metoden.

Bacchis (2016) metod för att analysera policy består av sex frågor. Frågorna bidrar till analyserandet av hur regler äger rum som resulterar i styrandet av individen, därför skiljer man på *government* och *governmentality*. Det första begreppet är den allmänna uppfattningen om vad en stat arbetar med; att det offentliga ämbetet reglerar genom olika mekanismer och styrningsprocesser, till följd av policyskapande eller expertis. Det senare används däremot som beskrivning av hur implicita former och krafter arbetar i bakomliggande förhållanden.

Det gör att fokus läggs vid var styrandet egentligen förekommer, ”experternas” påverkan undersöks snarare än deras roll i den politiska processen. Därför startar Bacchis (2016) första fråga i metoden med att identifiera vad det föreställas problemet i en policy egentligen är, ”What’s the problem represented to be?” (Bacchi, 2016: 20).

2.3 Translation och mediation

Att det i ett flernivåsystem skapas policys av olika aktörer mellan nivåer kan utläsas i tidigare teorier. Det translation och mediation bidrar med till syftet är en beskrivning av hur policys förändras när de ska implementeras på lokal nivå. Det undersöks, i de artiklar och avhandlingar som använts för att förverkliga teorin, främst genom EU:s strukturfonder och dess finansiering till projekt men behöver inte nödvändigtvis begränsas till just det området. Translation och mediation är Mukhtar-Landgren & Freds (2018) hjälpmedel för att analysera Europeanization. Europeanization är ett paraplybegrepp för Europeiska Unionens påverkan på lokal nivå genom regelverk och policyskapande. Det sker genom 1) kross- 2) upp- och 3) nedåtgående påverkan där; 1) krosspåverkan innebär att man tar hjälp nationerna emellan, 2) att nationens preferenser påverkar arbetet på övernationell nivå och 3) där direktiv från den övernationella nivån bidrar till en förändring av vad som sker på lokal nivå. Institutionens påverkan sker därefter genom translation och mediation (Mukhtar-Landgren & Fred, 2018: 3). Den direkta översättningen av translation och mediation är *översättning* respektive *medling*. Hädanefter kommer den svenska översättningen att användas. Jag är medveten om att interpreteringen kan medverka till komplikationer då de i svensk kontext tidigare inte översatts. Därför kommer den engelska definitionen av begreppen att användas för de översatta svenska orden.

Definitionen av översättning är “Ideas and truths travel from the local community and become global, and global ideas seep down to the local context” (McGlenn, 2018: 28). Översättning handlar alltså om påverkan nivåer har på varandra i skapandet av policys. Översättningen karakteriseras av policyprocessen där rörelse och transformation i policys sker simultant, alltså processen innan en konkret policy. ”This means that policies are not merely transferred (in this context, from the EU to the local level) but rather they are changed to something within a new context” (Mukhtar-Landgren & Fred, 2018: 3). Det innebär att policys som skapas på övernationell nivå kan ändra form och betydelse när implementering sker på lokal nivå. Förändringen kan ske genom att en byråkrat ändrar, undviker, överger eller adderar till dess ursprungliga mening. Mukhtar-Landgren & Fred (2018) beskriver dock att översättning av en policy är oundvikligt och nödvändigt för anpassning, tillmötesgående samt

justering av den ursprungliga policyn innan den lokala medborgaren nås. En riktlinje från högre nivåer som antas av lokala aktörer *bör* alltså anpassas.

Medling sker i anställning av en EU-expert inom det lokala territoriet. EU-expertens teoretiska syfte (även kallat internationell strateg i kommuner) är att förmedla kunskap om unionen och dess arbete till medarbetarna på lokal nivå utan att förändring av informationen sker. Vad Mukhtar-Landgren & Fred (2018) beskriver sig kunna visa på skiljer det sig i praktiken. ”[in] practice, these actors are not inter-mediaries, but rather mediators who act upon ideas which are translated and acted upon in the process. In this regard, the mediators are also produced and re-produced in the translation processes” (Mukhtar-Landgren & Fred, 2018: 4). Det finns alltså risk för att strategen transformerar, översätter, förvränger och modifierar den ursprungliga meningen vilket bidrar till en övergång i rollen från internationell strateg till *medlare*, dess praktiska och teoretiska funktion skiljer sig.

Teorin har i tidigare forskning använts för att synliggöra problem i samverkan mellan Europeiska socialfonden och en kommun. Den har alltså inte tidigare använts för att analysera övernationella strategier vilket försvårar tillämpandet. Jag menar dock att teorin bygger på liknande grunder som i samverkandet mellan lokal- och övernationell nivå.

2.4 Tidigare forskning

Tidigare forskning är indelat i tre olika forskningsområden. Områdena representerar externa aktörer en kommun förhåller sig till i arbetet om arbetsmarknadsåtgärder. Forskningen bidrar till en grundläggande förståelse för kommunens möjligheter och hinder i samverkan med nivåerna.

2.4.1 Tidigare forskning om kommunen och Sveriges gemensamma arbetsmarknadsinsatser

Man har på nationell- och kommunal nivå en gemensam, övergripande tro om hur arbetsmarknadspolitiken bäst utformas för att uppnå resultat – aktivitet för individen. Båda aktörerna bedriver insatser genom bland annat; praktik, socialt- och eget företagande, timanställningar och rehab. Tidigare forskning visar dock att aktivitetssökandet sker på olika grupper vilket kan bidra till att vissa grupper utesluts från insatserna. Panican & Ulmestig (2017) visar i sin rapport att Arbetsförmedlingen behandlar arbetslösas önskemål som står tillräckligt nära arbetsmarknaden för att fort kunna integreras in i olika verksamheter. De som står längre ifrån, till exempel försörjningsbidragstagare, hänvisas till kommunernas olika insatser. Gruppen är högst välkommen in i kommunernas olika insatser då det är dessa som står för den största kostnaden i en kommuns budget vilket gör att det ligger inom kommunens intresse att få ut arbetslösa på arbetsmarknaden. Den ”omedvetna” uppdelningen kan i vissa

fall bidra till problem – den arbetssökande som befinner sig mellan dessa grupper ”faller lätt mellan stolorna”. Varken Arbetsförmedlingen eller kommunen tar ansvar för dess aktivitet och individen slussas mellan verksamheterna utan att insatser bedrivs (Panican & Ulmestig, 2017: 56). Enligt författarna av rapporten finns det framförallt ett förbättringsområde som kan bidra till att dessa individer fångas upp – samverkan.

[arbetsmarknadspolitiken] reproduceras även genom en svag och otydlig styrning av verksamheterna. Idag är det lokalt förhandlat mellan Arbetsförmedlingen och kommunen om vem som får tillgång till Arbetsförmedlingens service och vem som erbjuds stöd i kommunerna. En tydligare rollfördelning skulle leda till att Arbetsförmedlingen och kommunala verksamheterna skulle kunna ägna sin energi åt att samverka på ett mer konstruktivt sätt (Panican & Ulmestig, 2017: 96).

Att samverkan är nödvändigt för sammanhållning mellan aktörer som verkar på arbetsmarknaden är viktigt bekräftar även Lundin (2007) i sin avhandling. För att samverkansprocessen ska effektiviseras, och överhuvudtaget vara nödvändig, bör tre kriterier uppfyllas; ömsesidigt resursberoende, tillit och gemensamma mål. Ömsesidigt resursberoende sker när någon aktör inser att måluppfyllelse inte är uppnåeligt utan andra inblandade aktörer; ”[if] organization A needs resources from organization B and organization B needs resources from organization A, there is a good chance that cooperation will take place” (Lundin, 2007: 78). Samverkansprocessen kan brista om de samverkande aktörerna inte besitter gemensamma mål och tillit bidrar till effektivisering av arbetet då ökat förtroende bidrar till färre kontrollgenomgångar. Ömsesidigt resursberoende och gemensamma mål är de viktigaste kriterierna som ska uppfyllas i samverkan för policyimplementering då man överför resurser nivåerna emellan samt att delade intressen gör att man kommer överens i den aktuella policyn.

Då tidigare forskning om kommunen och Sveriges gemensamma arbetsmarknadsinsatser inte är förankrad till just Västerås stad kan dess användning i analyser vara malplacerad. Kommuner arbetar nödvändigtvis inte på liknande sätt i arbetsmarknadsfrågor. Därför är det viktigt att inte förhålla sig till slutsatserna som absoluta sanningar, det kan bidra till felaktiga slutsatser. Att använda liknande metoder som tidigare forskare använts sig av kan däremot leda till andra perspektiv på förhållandet mellan staten och kommunen i arbetsmarknadsfrågorna.

2.4.2 Tidigare forskning om Europeiska socialfonden i Sverige

De Europeiska socialfonderna har inte verkat i Sverige under en lång period, dock är forskning inom området omfattande. Tidigare forskning visar att dess påverkan på kommuner och regioner är stor. Framförallt påverkar Europeiska socialfonden kommuner genom två olika styrningsprocesser; hård- och mjuk styrning. För det första är finansiering från ESF frivillig, en kommun eller region beslutar självständigt angående ansökningar av projekt. Det gör att dess styrning i teorin är mjuk. Carlsson & Mukhtar-Landgren (2018) visar dock att styrningen, i praktiken, är hård. För att finansiering ska beviljas måste kriterier uppfyllas av en kommun, man är då betvingad att följa dessa. ”Den mjuka styrningen fungerar på lokal nivå som hård i praktiken och får som konsekvens en större inskränkning av den kommunala autonomi än vad policyformuleringarna på EU-nivå anger” (Statsvetenskaplig tidskrift, 2018: 157).

På liknande vis som Vanja Carlsson (2018) ska söka svar i frågan om ESF-fondens styrning på lokal nivå vill McGlinn (2018) problematisera finansierandet ESF fonderna bistår med, genom översättning. I avhandlingen beskriver författaren att vi är ”lost in translation” (McGlinn, 2018: 139). Finansierandet kan bidra till någon form av expertis i arbetet, dock återstår liknande problem efter finansierandet som innan. I analyserandet av tre, både aktiva och avslutade, ESF drivna projekt visade McGlinn (2018) att fokuset ligger på att hjälpa den arbetssökande gruppen istället för att finna länken mellan arbetslöshet och den aktuella gruppen. Finansieringen bidrog alltså inte till någon konkret nytta statistiskt sätt då problemen var formulerade utifrån individens begränsningar snarare än de strukturella (ibid).

McGlinns (2018) vill i sin avhandling undersöka vad det innebär för Malmö stad att söka projekt finansierade av Europeiska socialfonden. Utrikesfödda arbetslösa kvinnor och de aktiviteter som drivs för gruppen är inriktningen. Med översättning som utgångspunkt beskrivs det att teorin kan tillämpas i fyra olika områden; ”translation as framing”, ”translation as calculation”, ”translation as arrangements of visibility” och ”translation and looping effects”. Med hjälp av denna indelning ska McGlinn (2018) visa på vilka ironier, kluvenheter och motsägelser som kan visas i en sådan typ av styrning. Genom translation as framing analyseras vad som *egentligen* står i de utlysningar och utvärderingar som formuleras av ESF och Malmö. McGlinn (2018) visar på att den utsatta gruppen, enligt projektägarna, ses som problemet snarare än att det skulle vara strukturella hinder som resulterar i dess arbetslöshet. De ska genom projekten sluta att sitta hemma, tjäna egna pengar och integreras i det svenska samhället genom att lära sig svenska traditioner. Under translation as calculation

undersöks den medfinansiering som tillkommer i sökandet av projekt. Aktivitet för arbetslösa har länge fungerat i Sverige, men skillnaden att göra det ensam kontra samverka med Europeiska socialfonden är att individen ses som ett verktyg för att uppnå ekonomiska mål. ”The system therefore makes economic efficiency and competitiveness dependent on precisely what the system is trying to eradicate - that is exclusion, unemployment, and welfare dependency” (McGlenn, 2018: 106). Att analysera filmerna ESF bistår med bidrar till translation as arrangements of visibility. Filmerna förmedlar att den arbetssökande ska känna tacksamhet för Europeiska unionen då institutionen är orsaken till övergången från arbetslös till arbetstagar. I sista avsnittet, translation and looping effects, visas ett övergripande problem med ESF projekt.

My translation of the European Social Fund, however, highlights other aspects which lead me to believe that the European project machinery, as it's made operable in Sweden, is itself stuck in a loop. In this loop, discourses about “the unemployable other,” tax-based funding (both in the form of membership fees to the European Union, and in terms of social welfare), and political discussions about inclusion, go around and around in a circle, without fundamentally questioning or changing anything (McGlenn, 2018: 139).

Europeiska socialfonden och dess nuvarande utformning gynnar alltså inte Malmö i kommunens arbetsmarknadsinsatser.

2.4.3 Tidigare forskning om Europeiska Unionens lokala förankring

På liknande vis som Carlsson & Mukhtar-Landgren (2018) beskrev hård- respektive mjuk styrning gör SKL detsamma i dess rapport ”EU i lokalpolitiken” (SKL, 2018). SKL (2018) använder sig dock av begreppen *rättslig*- (mjuk) och *politisk* (hård) påverkan samtidigt som Europeiska socialfonden i viss mån utesluts. Genom att med en kvantitativ metod undersöka svenska kommunfullmäktiges dagordningar visar resultatet att rättslig påverkan sker på 22 % av dagordningspunkterna samtidigt som att politisk påverkan sker i 25 % av fallen. Denna påverkan är inte mätt i arbetsmarknadsfrågor då de sällan dyker på dagordningen, ”[arbetsgivarrollen] sällan framträder på fullmäktiges möten. Detta är ett område där EU har stor betydelse, bland annat genom direktiv om arbetstider, arbetsmiljö och föräldraledighet” (SKL, 2018: 33). Även om arbetsmarknadsfrågor inte är en del av resultatet i rapporten bekräftas Europeiska Unionens påverkan i frågorna.

3 METOD

Avsnittet kommer att belysa de olika tillvägagångssätt som använts för att besvara frågeställningarna.

3.1 Kvalitativ textanalys

För att besvara frågeställningarna har en granskning skett av det faktiska innehållet i offentliga dokument från institutioner och myndigheter. Metoden kallas *systematiserande* och mynnar ut från den kvalitativa textanalysen. Att definiera kvalitativ textanalys görs på följande sätt;

Slutligen är det värt att understryka att huruvida idéerna är 'sanna' – om de beskriver verkligheten på ett korrekt sätt – är oftast inte det som intresserar den kvalitativa textanalytikern. Istället undersöks idéer och mening som intressanta i sig, då utgångspunkten är att all mening har effekt (Esaiasson et al. 2017, s. 212).

I granskandet av dokument har den systematiserande metoden använts för att "[bringa] reda i texter och lyfta fram mening tematiskt och systematiskt" (Esaiasson et al. 2017: 213). Det är alltså inte den bakomliggande meningen i dokument som ska belysas, det är det faktiska budskapet och målsättningarna i dokument som analyseras.

3.2 Fallstudie

I en fallstudie analyseras ett objekt och dess placering i relation till samhället. De egenskaper som karaktäriserar fallstudien är att det enskilda objektet beskrivs i detalj och i sin helhet. Att beskriva kontexten som befinner sig runt objektet är också av betydelse. Dess relation till samhället i stort är en del av den detaljerade beskrivningen. Objektet som analyseras i detta fall är Västerås stad, Europeiska unionen är kontexten utanför objektet. Det är också anledningen till att en fallstudie görs, det tillåter mig att fokusera på båda aktörerna men ständigt hänvisa tillbaka till Västerås stad i allt som skrivs (Flyvbjerg, 2011). Enligt Esaiasson et al (2017) bör alltid valet av fallstudie innehålla två, eller fler, variabler. Valet faller därmed på Västerås stad och Europeiska unionen för att beskriva dess relation.

En fallstudie ger alltså analysobjektet en viktigare roll än i andra typer av metoder. Andra anledningar till att metoden valts är att det ger ett annat djup i frågan snarare än att bredden behandlas. Metoden resulterar också i att orsaker för fenomen belyses samtidigt som lösningar berörs, således finns ett konkret resultat i relation till analysobjektet. Nackdelar med valet av metod är att forskaren kan ha en relation till objektet vilket resulterar i partiska analyser och slutsatser. Det finns också en risk för att statistik åsidosätts. Således kan andra aktörer, i relation till analysobjektet, negligeras (Flyvbjerg, 2011).

3.3 Kompletterande intervjuer

En kompletterande datainsamlingsmetod har skett genom intervjuer, parallellt med text- och dokumentanalys. Intervjuerna har använts för att utvinna information om hur det faktiska arbetet med arbetsmarknadsinsatser sker i staden samt hur den internationella strategens arbete är utformat. Datainsamlingen hade kunnat ske genom generella artiklar och dokument, det hade inte gett hela bilden av hur just Västerås stad organiserar sådant arbete.

Det intervjuer bygger på i kvalitativ forskning är ostrukturerade samt semi-strukturerade intervjuer (Bryman, 2018). Ostrukturerade intervjuer präglas av få, om ens några, förutbestämda frågor till respondenten. Denna intervjuform liknar en vanlig konversation mellan två individer. Ett öppet samtal sker med respondenten men det finns även vissa formella riktlinjer man utgår från. Därför har semi-strukturerade intervjuer tillämpats. Målet var att ha öppna samtal med respondenterna där få, vaga och öppna frågor formulerades för att få svar på övergripande ämnen. Urvalet i intervjuerna har varit ytterst specifika. Intervjuerna har skett för att samla in data om en roll och en nämnd – den internationella strategens arbete i Västerås stad och AMA:s organisering i output av arbetsmarknadsinsatser.

3.4 Forskningsetiska överväganden

När intervjuer tillämpas som datainsamlingsmetod i forskning är det av största vikt att agera på ett etiskt sätt. Bryman (2018) belyser fyra etiska principer som är vitala i utförandet; informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet. Det handlar framförallt om att respondenten ska ha det bästa förutsättningarna i deltagandet tillsammans med att kränkningar utesluts (Bryman, 2018). Det gäller även att agera etiskt korrekt i insamlingen av andra typer av källor, inte endast intervjuer. Vetenskapsrådet (2017) belyser vikten av att alltid tala sanning och avstå från plagiering. Dessa etiska överväganden har följt arbetet sen dess start.

3.5 Material

Materialet är, med reservation för de kompletterande intervjuerna, uppsatsens fundamentala redskap i förverkligandet av konkreta svar till frågeställningarna. Olika typer av material har använts i uppsatsen, till exempel har vetenskapliga artiklar och böcker bidragit till realisationen av teorierna och tidigare forskning. Det är framförallt ett specifikt material som använts för att besvara frågeställningarna – offentliga dokument. Offentliga dokument har hämtats från institutioner och myndigheter från alla inblandade nivåer i den svenska flernivåstyrningen. Dokumentens faktiska innehåll har med hjälp av en systematiserande metod granskats. Dokumenten det rör sig om är:

- Europa 2020.
- Östra Mellansveriges handlingsplan.
- Sveriges nationella reformprogram.
- Landsspecifika rekommendationer riktade mot Sverige.
- Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutsikter för Region Västmanland.
- Region Västmanlands regionala utvecklingsstrategi.
- Kommunstyrelsens 140-punktsprogram.
- Västerås stads översiktsplan.
- Västerås stads policy för internationellt arbete.

3.6 Metod- och materialdiskussion

Valet av fallstudie infinner sig inte utan observation. En orsak som talar emot metodvalet är svårigheterna med att generalisera. Generaliserande fallstudier verkar i de flesta fall för att motbevisa ”sanningar” genom att falsifiera dessa (Flyvbjerg, 2011). Då uppsatsens syfte inte är av generaliserande karaktär kan dess belastningar undvikas. Det finns ingen allmän ”sanning” som skall motbevisas då fallstudier av just denna art är få. Det finns tidigare kvantitativ forskning som analyserar relationen mellan svenska kommuner och Europeiska unionen genom att undersöka dagordningar. En sådan metod skulle kunna vara av nytta för frågeställningarna, dock skulle arbetsmarknadsfrågorna behövas bytas ut mot frågor där EU har mer befogenhet. Då man endast har befogenhet att tillsätta riktlinjer för medlemsländernas arbete med arbetsmarknadsfrågorna dyker dess påverkan inte upp i dagordningarna.

Datainsamlingen, som skett genom offentliga dokument och ett fåtal intervjuer, skulle också kunna modifieras. Genom att endast använda intervjuer som underlag hade just Västerås stads arbete kunna blivit mer omfattande. Framförallt kommunens faktiska arbete i output av arbetsmarknadsinsatser hade kunnat belysas mer. Då arbetsmarknadsfrågorna inte är uppsatsens huvudsakliga analysobjekt är det istället av vikt att granska policys vilket är anledningen till att intervjuer endast använts som kompletterande datainsamlingsmetod. Arbetsmarknadspolitiken används endast som ett exempel för att illustrera relationen mellan aktörerna.

4 UNDERSÖKNING

I detta avsnitt kommer det, på ett övergripande sätt, redovisas för vad Europa 2020 är samt hur strategin redogörs i olika nivåer där det alltid kommer att vara en tydlig förankring till arbetsmarknaden. Det kommer avslutas med en sammanställande bild som illustrerar nivåernas kopplingar till strategin.

4.1 Bakgrund till Europa 2020

Ekonomi inom unionen hade under flera år blomstrat samtidigt som jobb skapades. Man låg dock fortfarande efter den amerikanska utvecklingen (Johansson et al. 2007: 4). Lissabonstrategin, även kallat the Lisbon treaty, var Europeiska Unionens svar på USA:s positiva ekonomiska utveckling. Strategin skred i verk år 2000 och skulle avslutas 2010 (Stec & Grzebyk, 2016). Målet på medel-lång sikt med strategin var att bli den mest konkurrenskraftiga, dynamiska och kunskapsbaserade ekonomin i världen. Den ekonomiska utvecklingen skulle vara hållbar och även bidra till fler jobb och större social sammanslutning mellan medlemsländerna (Europe 2020 monitoring platform, n.d.). För att nå målen skulle medlemsstaterna som implementerat strategin uppnå vissa delmål, bland annat spendera 3% av landets BNP på forskning och att upprätthålla över 70% sysselsättning i landet (Johansson et al. 2007: 13).

Efter att halva perioden passerat kallade den Europeiska Kommissionen 2005 till ett möte där det klargjordes att målen inte kommer att uppnås. Detta enligt Wim Kok, dåvarande premiärminister i Nederländerna, som beskrev i en rapport att faktorerna för misslyckandet berodde på en alldeles för bred agenda, svag samverkan medlemmarna sinsemellan samt prioriteringar som stred mot varandra (Kok et al. 2004: 7). Även fast ekonomin hade utvecklats i en positiv riktning var utvecklingen inte överensstämmande med målsättningarna satta i Lissabonstrategin. Den ekonomiska krisen 2008 raserade alla framgångar som skett med den europeiska ekonomin, detta parallellt med de ouppnådda målen i Lissabonstrategin vilket resulterade i skapandet av Europa 2020 (Stec & Grzebyk, 2016).

4.2 Europa 2020

Europa 2020 uppstod efter slutförandet av Lissabonstrategin och offentliggjordes 2010 av Europeiska Kommissionen². Officiella perioden för strategin är 2014–2020. Medlemsländerna påbörjade arbetet med strategin redan 2011 genom reformprogram och landspecifika rekommendationer. Europa 2020 kan ses som en förnyelse av den tidigare strategin, detta av två anledningar. Å ena sidan, målen i Lissabonfördraget var ouppnåbara. Det bidrog till att dessa behövde revideras. Å andra sidan, den ekonomiska krisen 2008 bidrog till att miljoner medborgare i unionen förlorade sina jobb, länder drog på sig skulder som drabbar dem än idag samtidigt som den globala ekonomin rör sig framåt. Detta i takt med att man drabbas av

² Europeiska Kommissionen är sammansatt av en ledamot från varje medlemsland. Man arbetar med och genomför EU:s politik och ser till att EU-lagarna följs (Europeiska Unionen, n.d).

en åldrande befolkning, knappa resurser tillsammans med att G20 ländernas ekonomi ökar i en alltmer stigande takt (Europeiska Kommissionen, 2010: 3). De problemen EU stod inför i uppkomsten av Europa 2020 kopplat till arbetsmarknaden var ungdomsarbetslöshet på 21 %, runt 80 miljoner människor med för låg kompetens som inte kan möta utvecklingen samt 80 miljoner människor som stod på gränsen till fattigdom varav 19 miljoner av dessa var barn. (Europeiska Kommissionen, 2010: 17).

Kommissionen har fem uttalade målområden där förändring ska ske som bidrar till ökat ekonomiskt välbefinnande. Dessa mål berör sysselsättning, forskning och innovation, klimatförändringar och energi, utbildning samt fattigdomsbekämpning (Europeiska Kommissionen, 2010: 4). För varje område har strategin ett mätbart mål som innehåller ett flertal insatser som kan utövas för måluppfyllelse. De fem mätbara indikatorerna EU disponerat till medlemmarna är att; 75 % av befolkningen mellan 20-64 ska vara sysselsatta, 3 % av Eus BNP ska investeras i forskning och innovation, '20/20/20' målen för klimatet ska uppfyllas, andel avhoppande elever från grundskolan ska vara under 20 % och över 40 % av den yngre generationen ska ha en avslutad eftergymnasial utbildning samt att medborgare i EU som hotas av fattigdom ska sjunka med 20 miljoner i antal (Europeiska Kommissionen, 2010: 7).

Målsättningarna satta med förankring på arbetsmarknaden kommer härfter att behandlas. Kommissionen beskriver att ökad sysselsättning och färre i fattigdom bidrar till ökat välbefinnande då "[means] empowering people through high levels of employment, investing in skills, fighting poverty and modernizing labour markets, training and social protection system so as to help people anticipate and manage change, and build a cohesive society" (Europeiska Kommissionen, 2010: 16). Delmålen EU utlyst till den egna institutionen är alla viktiga för medlemsländernas fortsatta arbete med att uppnå strategin. Bland annat handlar det om att utveckla det tidigare införskaffade *flexicurity* som från början är en dansk arbetsmarknadsmodell. Modellen bygger på att arbetsgivaren fritt ska kunna anställa samtidigt som arbetstagaren nästintill fritt ska kunna byta arbete (Ekonomifakta, 2006). Man vill också anpassa lagstiftningen till Europa 2020, utnyttja samverkan genom att stärka samarbete på alla nivåer, främja arbetsmarknadspolitik genom finansiering från Europeiska Socialfonden samt att kompetensutveckla befolkningen (Europeiska Kommissionen, 2010: 19). Delmålen medlemsländerna ska förhålla sig till är vaga i viss mån och svåra att mäta. Man ska;

- Ha en nationell överenskommelse om genomförandet av flexicurity, det ska bidra till minskad segmentering samt underlätta övergångar på arbetsmarknaden.
- Se över skattesystemens effektivitet så att lågkvalificerade individer känner lust för arbete samtidigt som egenföretagares driv inte ska hejdas.
- Strategier för att behärska en åldrande befolkning och främja jämställdhet.
- Låta näringslivet delta i planering av utbildning.
- Kompetensutveckling genom att alla ska ha möjlighet till eftergymnasial utbildning.
- Arbeta kollektivt emot fattigdom och social exkludering samt identifiera de exakta utsatta grupperna (Europeiska Kommissionen, 2010: 17).

Uppfyllelsen av målen är i stor omfattning beroende av vad som händer på lokal- och regional nivå, alltså i städer, kommuner och regioner. Det visas inte minst i rapporten av Europeiska Kommissionens konferens 2015, där man hade som huvudsakliga syfte att främja flernivåstyrning som stöd till arbetet med Europa 2020. ”To achieve the targets set out in the Europe 2020 strategy, all levels of governance from the local to EU level need to work on implementing this overarching long-term strategy” (Europeiska Kommissionen, 2015). Det övergripande arbetet med strategin sker på övernationell- och nationell nivå där man räknar med att de strategier och policys som är uppsatta ska sippra ner till den lokala nivån och resultera i konkreta insatser (Europeiska Kommissionen, 2015). Sådana konferenser, där berörda parter är inbjudna, ska öka förståelsen för det arbetet EU driver. För att komma närmre subsidiaritetsprincipen har EU även tillsatt möjlig finansiering. Riksdagens definition av subsidiaritetsprincipen är följande;

Subsidiaritetsprincipen slås fast i fördraget, som stadgar att unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet enligt principen endast ska vidta en åtgärd om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå (Riksdagen, 2014: 3).

Kortfattat, beslut ska alltså tas så nära medborgaren som möjligt i de frågor Europeiska unionen inte har exklusiv befogenhet. Om det inte är möjligt, då har EU rätt att fatta beslut.

4.3 Europeiska Socialfonden

I Sverige kan man finna fyra olika europeiska struktur- och investeringsfonder. Det är Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF), Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) och Europeiska havs- och fiskerifonden

(EHFF) (EU-fonder, 2018a). Dessa fonder är ”EU:s främsta verktyg för att förverkliga Europa 2020-strategin för smart, hållbar och inkluderande tillväxt för att minska de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan regioner i Europa” (EU-fonder, 2018b). Hädanefter kommer fokus ligga på Europeiska Socialfonden (ESF) då denna fond finansierar projekt som bidrar till att nå upp till Europa 2020 målen kopplade till arbetsmarknaden. ESF är tillsatt för att investera i- och finansiera Europas humankapital. Under perioden för Europa 2020, mellan år 2014 till 2020, lägger EU 461 miljarder euro på dess sex (6) investeringsfonder. Europeiska socialfonden innehar 18.2% av denna finansiering för projekt över hela EU (Europeiska Kommissionen, n.d). 10 miljarder kronor av de pengarna går till att bekosta projekt i Sverige och dess regioner (Europeiska Socialfonden, n.d).

Om ett projekt ska bifallas av den nationella ESF fonden krävs det en tydlig koppling mellan utbildning och arbetsmarknad, samverkan på alla nivåer och att projektet använder sig av innovativa metoder (EU-fonder, 2018c). Att få ett projekt beviljat kan bero på vilken region man verkar i då alla regioner har olika målsättningar som är satta vid den nationella ESF-organisationen. Majoriteten av projektansökningar sker till den specifika regionen aktörerna befinner sig i snarare än till det nationella rådet. Det finns åtta regioner i Sverige och Västerås ingår i regionen Östra Mellansverige där man tillsatt mål som ska eftersträvas av aktörer som söker finansiering. Varje region tilldelas en handlingsplan. Handlingsplanen ska ”[ligga] i linje med och uppfattas svara mot de behov och prioriterade utmaningar som berörda aktörer i ÖMS (Östra Mellansverige) pekat ut” (Europeiska Socialfonden – Östra Mellansverige, 2016: 5). I regionen brottas man med ett antal problem, bland annat att hitta aktörer som kan tänka sig att bedriva långsiktiga utvecklingsarbeten med fokus på de utsatta grupperna som är nyanlända, kvinnor och unga. ”[Kommande] satsningar behöver också verka på tre plan: 1) fånga upp de behov som berör individerna inom målgruppen, 2) spegla problematiken hos ansvariga aktörer, inom deras egna organisationer samt, 3) synliggöra utmaningarna i de bakomliggande samhällsstrukturerna” (Europeiska Socialfonden – Östra Mellansverige, 2016: 6). Det är regionens inriktning. För att dess inriktning ska förverkligas behövs vissa kriterier som ska uppfyllas av den aktören som vill söka finansiering för projekt kopplat till sysselsättning och arbetslöshet. Kriterierna är konstruerade för att styra in projekten som drivs i en viss riktning – Europa 2020 (ibid).

Regionen Östra Mellansverige har två områden för de uppbyggda kriterierna: projektens kvalitéer och projektdesign. För att uppfylla projektens kvalitéer måste man som sökande ha relevanta samverkanspartners som ger ökad måluppfyllelse, projektet ska ha tydlig koppling

till arbetsmarknadens behov och individen samt att ett transnationellt tankesätt i projektet kan bidra till beviljad finansiering. För att uppfylla projektdesign måste man som ägare av projektet kunna visa på att genomförandet genomsyrar variabelerna individen, organisationen och strukturen. Det innebär att den enskilda individen ska få det bättre av att projektet drivs, projektägare ska kunna anpassa dess arbetssätt till den utvalda utsatta gruppen och att projektet ska kunna bidra till en viss generaliserbarhet där tillvägagångssättet kan tillämpas i framtida projekt (Europeiska Unionen – Östra Mellansverige, 2016: 21).

4.4 Sveriges nationella reformprogram

To ensure that each Member States tailors the Europe 2020 strategy to its particular situation, the Commission proposes that these EU targets are translated into national targets and trajectories to reflect the current situation of each Member State and the level of ambition it is able to reach as part of a wider EU effort to meet these targets (Europeiska Kommissionen, 2010: 9).

Citatet utgör anledningen till att Sverige tillskriver ett nationellt reformprogram för hur man vill uppnå målen med Europa 2020. Varje år skiljer sig reformprogrammen åt en aning beroende på hur den aktuella samhällsbilden ser ut samt hur långt gångna man är i strategin Europa 2020. Sveriges sysselsättningsmål är dock densamma i dess start, reformprogrammet 2011, som programmet för 2018, att 80 % av Sveriges befolkning ska vara sysselsatta (Regeringskansliet 2011; Regeringskansliet 2018). Reformprogrammen analyseras av EU genom så kallade *landsspecifika rekommendationer* där man kompletterar de nationella reformprogrammen (SKL, 2018: 22). Senaste analysen bidrog inte till omformuleringar av Sveriges verkan på arbetsmarknaden.

Sveriges sysselsättningsmål uppnåddes 2014. Eurostat, Europeiska kommissionens officiella statistikdatabas för alla medlemsländer, redovisar varje år staternas framsteg. År 2014 var året Sverige nådde ett delmål, 80.0 % av befolkningen mellan 20-64 år var sysselsatta. Sedan dess har sysselsättningen fortsatt ökat i landet och 2017, vid senaste mätningen enligt Eurostat, var 81.8 % sysselsatta (Eurostat, 2018). Det innebär inte att Sverige slutar arbeta med att öka sysselsättningen i landet, även om arbetsmarknadsinsatser inte är den huvudsakliga frågan som behandlas på samma sätt som förut. De prioriterade grupper man för insatser mot på nationell nivå är unga (15-24 år), utrikes födda samt kvinnor (Regeringskansliet, 2018: 21). Det skiljer sig till viss grad mot grupperna som lyfts fram i Europa 2020 samt de landsspecifika rekommendationer som är; kvinnor (främst utrikesfödda), unga och äldre medborgare (Europa Kommissionen, 2010: 16).

Arbetsmarknadsinsatser drivs på nationell nivå i linje med delmålen i Europa 2020 – ett delaktigt näringsliv, kompetensutveckling, högre grad av samverkan och att underlätta övergångar på arbetsmarknaden (Regeringskansliet, 2018).

4.4.1 Arbetsförmedlingen

Då arbetsmarknadspolitiken i grund och botten är ett statligt ansvarsområde är Arbetsförmedlingen, som statlig myndighet, en betydande aktör i arbetet med att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten i Sverige. Regeringens övergripande mål för arbetsmarknaden, som inkorporerats i Arbetsförmedlingen, är att; 1) ”effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft”, 2) ”prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden”, samt 3) ”bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt” (SKL, 2017: 15). Målen är skapade för att överensstämma med EU:s strategi Europa 2020 (ibid).

Arbetsförmedlingens organisering är utformad genom lokala kontor runt om i landet. Tanken med det är att den arbetssökande ska ha nära till ett potentiellt arbete, arbetet ska drivas så nära medborgaren som möjligt. De lokala kontorens antal är idag inte helt klart då Arbetsförmedlingen står under en betydande reformering, men i dess inriktningsbeslut om framtida kontorsnät står det klart att 106 kontor kommer att vara utplacerade runt om i landet, en minskning med 132 stycken (Arbetsförmedlingen, 2019). Varje lokalt kontor arbetar utifrån de uppsatta målen på nationell nivå och för att detta arbete ska fungera på ett effektivt sätt samverkar kontoren med lokala aktörer. Det ger Arbetsförmedlingen och kommunen stor frihet i hur man väljer att samordna insatser för arbetslösa inom det lokala området. Det gynnar båda parterna - Arbetsförmedlingen målmässigt och kommunens ekonomiska förutsättningar (SKL, 2017: 32). Arbetsförmedlingens lokala kontor i Västerås heter Arbetsförmedlingen Västmanland. Kontoret har i uppgift att bedriva arbetsmarknadsutsikter och arbetsmarknadsinsatser. Arbetsmarknadsutsikter är en prognos där man sammanställer det dagsaktuella läget i regionen som ska bidra till en bättre förståelse för vilka utmaningar man har framför sig och prognosen är ett viktigt instrument för inriktning av arbetsmarknadsinsatser i staden (Arbetsförmedlingen Västmanland, 2018).

4.5 Region Västmanland

Regionens roll i arbetet mot EU:s mål, formulerade i Europa 2020 strategin, är viktigt. Det visas inte minst i Europa 2020 strategins förklaring i målsättningarna för arbetsmarknaden; ”It is also essential that the benefits of economic growth spread to all parts of the Union, including its outermost regions, thus strengthening territorial cohesion” (Europeiska

Kommissionen, 2010: 16). Då subsidiaritetsprincipen tillämpas på kommuner, Sverige implementerar reformprogram och strategin skapas på EU-nivå kan regionens bidrag i arbetet lätt förbises. SKLs rapport ”Europa 2020-strategins regionala förankring” befäster dock dess betydelse i arbetet med att förverkliga strategin.

Det handlar om de regionförbund som blev tillsatta år 2008 av riksdagen. Dessa regionförbund ”leds av indirekt valda politiker från sina medlemmar kommun och landsting” (SKL, 2013: 10), medlemmarna det rör sig om i Västmanlands län är; Arboga, Fagersta, Hallstahammar, Kungsör, Köping, Norberg, Sala, Skinnskatteberg, Surahammar och Västerås (Region Västmanland, 2018). Man strävar mot att utveckla den regionala tillväxtpolitiken genom stärkt konkurrenskraft och implementering av det regionala utvecklingsansvaret. Stärkt konkurrenskraft innebär att politiken kan variera utifrån regionens behov och det regionala utvecklingsansvaret ska bidra till att följa målen i Europa 2020 genom samverkan, utvärdering och en egen fastställd strategi (SKL, 2013: 11). För att visa på hur genomförandet ska ske utvecklar varje region en regional utvecklingsstrategi (RUS).

Därför tillblivelsen av Västmanlands läns RUS ”Mångfaldsdriven tillväxt”. Strategins ursprungliga tidsperiod var mellan 2007–2020, men i och med intaget av Europa 2020 krävdes en uppdatering vilket resulterade i en ny, uppdaterad RUS. ”Länets regionala mål bygger på mål från EU, nationella mål och gemensamma mål för [Östra Mellansverige]” (Västmanlands län, 2014: 8). I länets RUS befästs betydelsen av samverkan för att målen ska uppnås och kommunal samverkan tillsammans med transregionala samarbeten med andra regioner är viktigt för att uppnå stora, komplexa målsättningar. Europeiska socialfondens regionsamarbete Östra Mellansverige är därför en viktig aktör i arbetet. Västmanlands läns RUS har formulerat sex insatsområden där man genom tydliga mål, strategier, handlingsinriktningar, genomförandeplaner och utvärdering på bästa sätt ska uppnå EU:s önskvärda inriktningar. I målet kopplat till arbetsmarknaden beskrivs dess problemområden på följande sätt;

Det finns i hela länet en väl förankrad insikt om en matchningsproblematik, att länet har en generellt sett låg utbildningsnivå, att länet fortsättningsvis kommer att behöva spetskompetens och att det behövs ett mer entreprenöriellt förhållningssätt. Målet tar sin utgångspunkt i en samsyn på kompetensförsörjningsbehoven i hela länets arbetsliv. Fokus ligger på att skapa helhetssyn, samsyn och samordning för att lösa konkreta och gemensamma utmaningar (Västmanlands län, 2014: 21)

Kommunerna inom regionen har därefter till uppgift att nå målen.

4.5.1 Samordningsteamet i Västerås

Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsprognos för Västmanland implementeras i det som kallas Samordningsteamet. Samordningsteamet representerar Arbetsförmedlingens lokala förankring i Västerås. Det är ett politiskt förbund inom staden bestående av medlemmarna; Region Västmanland, Försäkringskassan i Västmanland, Västerås stad och Arbetsförmedlingen Västmanland. Syftet med denna organiserade samverkan är; 1) ”underlätta och förbättra möjligheterna för de individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser så att dessa ska kunna förbättra sin förmåga att utföra ett förvärvsarbete och därigenom stärka sin egen försörjning” och 2), ”underlätta en effektiv resursanvändning inom rehabiliteringsområdet mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kommun och Landsting/region” (Samordningsförbundet Västerås, 2018). Tillsammans med medlemmarna bedriver man samverkande insatser för arbetssökande.

4.6 Västerås stad

För att nå målen som är satta i länets RUS krävs det en tydlig förankring på lokal nivå. Det görs främst genom kommunernas översiktsplaner tillsammans med politikens mål. I Västerås översiktsplan 2026, antagen av kommunfullmäktige 2017, beskrivs vilka framtida möjligheter och utmaningar kommunen står inför. Översiktsplanen ska verka som ett styrande instrument för stadens utveckling, men den ”[ska] också understödja och verka i den riktning som anges i stadens övriga styrande dokument, t ex inom områdena klimat och miljö, trygghet, integration och jämställdhet” (Västerås stad, 2017: 6). Förankringen till arbetsmarknaden i översiktsplanen är relativt låg. Då man inom kommunen förväntas nästintill dubbla befolkningen år 2050 är översiktsplanens huvudsakliga fokus inriktat på möjliggörandet av befolkningstillväxten genom infrastruktur, samhällsplanering, levnadsvanor och digitalisering. Det beskrivs att man genom regional samverkan ska förbättra arbetsmarknadssituationen (Västerås stad, 2017).

Arbetsmarknadens lokala förankring beskrivs desto bättre i kommunfullmäktiges 140-punktsprogram som tillsattes i början på senaste mandatperioden (2018). Programmet är sammansatt av Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna som bildar majoritet i kommunen. Programmet är uppdelat i sex huvudområden där området för arbete och ekonomi har en väsentlig betydelse. I staden vill man, kopplat till arbetsmarknaden, främja små- och medelstora företag, inspirera till socialt företagande genom arbetsmarknadsinsatser, kompetensförsörjning, ungdomskontrakt för unga arbetslösa,

sommarjobbgaranti, organisera arbete för vuxna som står långt ifrån arbetsmarknaden samt förbättrad integration (Samarbete för Västerås, 2018).

4.6.1 AMA

I staden är det barn- och utbildningsförvaltningen tillsammans med utbildning- och arbetsmarknadsnämnden som har huvudansvaret för uppfyllelsen av prioriteringarna på arbetsmarknaden (Västerås stad, 2019). I nämnden har man tillsatt en arbetsmarknadsenhet (AMA). AMA arbetar på uppdrag av Arbetsförmedlingen och förvaltningen. Arbetsförmedlingen och AMA bedriver insatser tillsammans där arbetssökande in till Arbetsförmedlingen kan hänvisas till nämndens arbetsmarknadsinsatser. Förvaltningens uppdrag uppdateras varje år vilket gör att dess budget och inriktning kan variera beroende på förvaltningen formulerar de föreställda problemen. Prioriteringarna skapas utifrån ett antal olika aktörer, hela vägen från övernationell nivå till de lokala politikerna. Verksamhetens uppgift är därefter driva insatser, utveckling, utvärdering, kunskap om arbetssökande grupper, samverkan, samt matchning med näringslivets önskemål (Christina Reuterwall, personligt meddelande, 26 april).

Nämnden är indelad i tre områden; Arbetsrehabilitering, Utvecklingscentrum och Jobbcentrum. Till Arbetsrehabilitering anländer arbetslösa med diagnostiserade funktionshinder, ofta individer med lång tid av rehabinsatser där man inte förväntas kunna börja arbeta på en gång. I Utvecklingscentrum befinner sig alla de interna praktiska verksamheter staden kan erbjuda. Man kan bland annat få chansen att driva sociala företag eller arbeta inom ett bageri, café, IT-media och tvättereri. För att bli tilldelad en plats i någon av de interna verksamheterna måste individen gå genom Jobbcentrum. Jobbcentrum driver insatser utifrån de uppdrag man blir tilldelad. Förra året blev man, bland annat, tilldelad ett uppdrag där 700 sommarjobb skulle skapas för ungdomar. Det ligger då i AMA:s uppdrag att genom samverkan med näringsliv och interna insatser tilldela 700 ungdomar möjligheten att arbeta. Främst driver nämnden insatser mot just unga, men även nyanlända, funktionsnedsatta och individer som stått långt ifrån arbetsmarknaden under en längre tid. Där är nämndens uppgift att, på uppdrag av politiska beslut om prioriteringar, matcha tre parter önskemål; den arbetssökande individens önskan, kommunens utsatta prioriteringar samt näringslivet önskvärda kompetens vid verksamheten (Christina Reuterwall, personligt meddelande, 26 april).

I AMA har under åren ett fåtal ESF finansierade projekt drivits på uppdrag från kommunen. Nämndens uppgift är att i sådana projekt upprätthålla medfinansiering då det är

ett krav när anställningar för den arbetslöse resulterar i någon form av lön (Christina Reuterwall, personligt meddelande, 26 april). Det ingår inte i AMA:s uppdrag att driva eller söka projekt finansierade av Europeiska Unionens socialfonder, det är kommunens ansvar.

4.6.2 Västerås stad och EU

I dokumentet "Policy för internationellt arbete" beskriver Västerås stad hur det är tänkt att man ska samverka med internationella aktörer för att utveckla kommunen. Policyn prioriterar, bland annat, att man i kommunen ska ha fokus på strategin Europa 2020. Samarbete som finansieras av EU ges en prioriterad ställning inom Västerås stads internationella samarbeten, utifrån lokala förutsättningar, på grund av Sveriges medlemskap i EU och dess ekonomiska styrning (Västerås stad, 2014: 14). Strategin är implementerad i stadens mål och dess styrande dokument. Det är kommunfullmäktiges ansvar att fastställa policyn där sedan stadsledningskontoret implementerar policyn genom att integrera de styrdokument som finns för det internationella samarbetet. "EU 2020-strategin har godkänts av varje medlemsland inom EU. Sverige har på nationell nivå godkänt strategin som berör flera politikområden som den lokala nivån ansvarar för. För att strategin ska bli framgångsrik i Sverige är kommunernas engagemang avgörande" (Västerås stad, 2014: 6).

Västerås stad har, sedan en tid tillbaka, en anställd internationell strateg i organisationen. Arbetsuppgifterna omfattar att internationalisera kommunen, omvärldsbevakning, styrningsprocesser och inspiration till projektdrivande. Framförallt är strategens uppgift att bidra med kompetens och kunskap om Europeiska Unionen och vad kommunen har för nytta av institutionen. I rollen ingår alltså inte att äga eller driva ESF-finansierade projekt, utan kunskapen om finansiering och dess innebörd. När kommunen identifierat ett behov, relaterat till arbetsmarknaden, är det strategens uppgift genom sin kompetens om EU och dess socialfonder att bedöma om ett sådant samverkans- och finansierat projekt är rätt väg att gå. Finansierade projekt bidrar inte uteslutande bara med pengar, kunskapen kriterierna för ett beviljat projekt bär med sig kan hjälpa kommunen i flera aspekter. Främst får det kommunen att tänka på angelägenheter som annars hade blivit åsidosatta och spridning. För beviljning av ESF-projekt krävs det att man uppnår ett visst antal kriterier. Genom att arbeta med ett projekt utifrån dessa kriterier kan en kommun lära sig om arbetssätt eller externa faktorer som annars inte hade uppmärksammats. När det gäller spridning så är ett kriterium för beviljade ESF-projekt att samverka mellan aktörer ska ske. Det bidrar till spridning av det arbetet man gör vilket inte bara nyttjar de berörda aktörerna, andra kommuner eller regioner kan lära sig av varandra (Charlotta Filling, personligt meddelande, 29 april). Det transregionala arbetet

utökas i och med finansiering. Västerås stad har under åren ägt ett antal projekt finansierade av Europeiska socialfonden. Idag (2019) drivs ett arbetsmarknadsrelaterat ESF finansierat projekt, take-off. Ursprunglig ägare till projektet var AMA, men i takt med att det växt sig större har kommunen och stadsledningskontoret tagit över en del av ansvaret.

4.7 Lagar och förordningar

Lagarna visar bland annat på vad kommunen har för ansvar i arbetsmarknadspolitiken och samverkan mellan olika nivåer. Lagarna som valts ut har alla koppling till uppsatsens frågeställningar och förenklar kunskapen om kommunens ansvar.

4.7.1 Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.

Redan i 1 kap. 1 § i Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform befasts vikten av det kommunala självstyret; ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse” (SFS 2018:1903). Sveriges Kommuner & Landsting (SKL) tolkar lagen på följande vis; ”Kommuner äger med andra ord själva rätten att fatta beslut i egna frågor, men också ansvaret för att organisera och få till stånd en väl fungerande kommunal verksamhet” (SKL, 2013: 22). Detta innebär att kommunen, juridiskt, har eget ansvar för dess territoriella invånare som gör att man till exempel har beskattningsrätt. Dessa bestämmelser redovisas desto mer under Kommunallagen (2017:725).

4.7.2 Lag (1944:475) om arbetslöshetsnämnd.

Lagen ger kommunerna en tydlig inriktning på hur man ska börja med att bedriva arbetsmarknadsinsatser, främst genom två paragrafer; 1 kap. 1 § ”I varje kommun skall finnas en arbetslöshetsnämnd. Kommun får tillsätta särskild arbetslöshetsnämnd eller uppdraga åt annan nämnd att vara arbetslöshetsnämnd. Har så ej skett är kommunstyrelsen arbetslöshetsnämnd” samt 1 kap. 2 § ”Arbetslöshetsnämnd har till uppgift att vidtaga eller på annat sätt främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet” (SFS 2017:726). Nämnden ska bland annat samverka med myndigheter och sysselsättningsfrågor.

4.7.3 Kommunallagen (2017:725).

2 kap. 1 § i Kommunallagen är vad som juridiskt sett möjliggör bedrivandet av arbetsmarknadsinsatser i kommuner. ”Kommuner och landsting får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets

område eller deras medlemmar” (SFS 2018:1350). Då det i Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform 14 kap. 4 § (SFS 2018:1903) står klart att kommuner får beskatta dess invånare så är det i kommunens intresse att sysselsättningen ska vara så hög som möjligt då det bidrar till större inkomster och färre kostnader. Därav är arbetsmarknadsinsatser en kommunal angelägenhet i enlighet med dessa lagar. Just arbetsmarknadsinsatserna regleras av två paragrafer i 2 kap; 7 § ”Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna” samt 8 § ”Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det” (SFS 2018:1350). Kommuner kan alltså skapa ”riktiga jobb” för dess arbetslösa genom att, bland annat, låta den arbetsökande skapa ett eget företag, så länge de är i enlighet med 2 kap. 7- samt 8 §.

4.7.4 Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Lagen kan ses som ett komplement till Kommunallagens (SFS 2018:1350) 2 kap. 1 § då kommunen här ges möjligheten att vidta åtgärder i enlighet med 6 kap. 2 §; ”Kommuner får, efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Regeringen meddelar föreskrifter om under vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen får ingå sådana överenskommelser samt om innehållet i överenskommelserna” (SFS 2018:576). Denna bestämmelse visar betydelsen av samverkan mellan myndigheten och kommunen i arbetet med arbetslösa. Det stärks även i Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

4.7.5 Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

2 § visar också betydelsen av samverkan inom området; ”Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska bedrivas i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden, såsom arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner, enskilda företag och organisationer. Förordning (2007:905)” (SFS 2018:45).

4.8 Kontextens sammanställning.

Kontexten har, utifrån dess övergripande beskrivningar, kunnat visa på ett samband mellan Europeiska Unionen och Västerås stad i arbetsmarknadsfrågor.



Bild 1.

Bilden ska representera en karta över flernivåstyrningen och det dagsaktuella läget i arbetsmarknadsfrågor där varje färg belyser en enskild nivå och dess aktörer. Alla inblandade aktörer vid skapandet av arbetsmarknadsinsatser har redovisats i tidigare avsnitt och resulterade i denna illustration som jag själv skapat.

5 ANALYS

Då uppsatsens syfte är att analysera hur Västerås stad tolkar och översätter Europa 2020 strategin kommer undersökningen vara indelad i fyra delavsnitt. De tre första avsnitten ska representera de nivåer Västerås stad samverkar med i förverkligandet av strategin och grundas på datainsamlingen från 4. Undersökning. Lundins (2007) kriterier för samverkan kommer att användas för att belysa sammanhållningen mellan nivåerna. Sista avsnittet beskriver, utifrån teorier, hur policyn som är satt på övernationell nivå översatts av Västerås stad.

5.1 Samverkan med övernationell nivå

Undersökningen har visat att Västerås stad och Europeiska unionen samverkar i realisationen av Europa 2020. Då EU ser den lokala aktören som vital i arbetet med strategin har man på flera sätt implementerat medel för att hjälpa till med arbetet. Framförallt genom dess olika social- och strukturfonder där Europeiska socialfonden är skapad för arbetet med

arbetsmarknadsfrågor. Regionen Östra Mellansverige har i uppgift att, för de involverade kommunerna, bistå med expertis och finansiering. Det som klargjordes i intervjuerna med Västerås stads internationella strateg var att kommunen nyttjar finansiering i liten omfattning. Under åren har dock kommunen stått som ägare till vissa projekt, till exempel det dagsaktuella take-off. Finansierandet bidrar inte endast till positiva effekter, tidigare forskning har visat på problem med styrningen. Bland annat är strategin Europa 2020 officiellt uttalad som mjuk styrning, det vill säga att om måluppfyllandet inte sker av en viss aktör kan inte sanktioner utdelas. Europeiska unionen har inte befogenhet över kommunens arbete med arbetsmarknadsfrågor. Det är även frivilligt för aktörerna att ingå i samarbeten. När man som aktör ingår i ett ESF finansierat projekt övergår styrningen från mjuk till hård vilket gör att man då är skyldig att följa de utsatta kriterierna och målsättningar Östra Mellansverige formulerar. Inte nog med det, McGlenn visade på att samverkan med strukturfonden kan bidra till att man förlorar det allra viktigaste i arbetet – fokus på individen som ska ut i arbete. Det administrativa arbetet bidrar till att det ekonomiska prioriteras framför individen. Problemformuleringarna diskuteras, i relation till det valda fallet, utifrån Lundins (2007) kriterier för samverkan. Att applicera kriterierna i samverkansrelationen mellan övernationell- och lokal nivå kan belysa potentiella problem i styrningen.

Kriteriet för *ömsesidigt resursberoende* sker när aktörerna insett att samverkan måste ske för att få bukt med bristen på resurser. Undersökningen visar att man är medveten om detta. I vissa fall söker Västerås finansiering av Europeiska socialfonden för att överkomma de ekonomiska hindren som vissa projekt kan bidra med. Västerås bistår även med resurser till Europeiska unionen i övergången från arbetslös till arbetstagare, resursen är i den transaktionen ett medel för uppfyllelsen av EU:s strategi. Att aktörerna har *gemensamma mål* för implementerandet av policyn är också det något som uppfylls – höja sysselsättningen och sänka arbetslösheten. Man kan på grund av detta tillsammans kraftsamla på ett mer effektivt sätt mot de gemensamma målen. *Tilliten* mellan aktörerna är desto svårare att analysera utifrån undersökningen och metodvalet. En observation som dock kan dras i enlighet med kriteriet är att Västerås i låg omfattning nyttjar de resurser Europeiska unionen bistår med. Man anser att ansökandet av finansiering kan resultera i administrativa komplikationer. Skepsisen blottas i ett visst handlande, därför kan inte kriteriet uppfyllas. Samverkan aktörerna emellan kan alltså förbättras vilket skulle bidra till bättre implementering av policyn i denna relation.

5.2 Samverkan med nationell nivå

Staten har, i och med flernivåstyrningen, omvandlats från kontrollerande till möjliggörande. Pierre & Peters (2001) beskriver att övergången skett då beslutsfattande förts från staten till de andra nivåerna i den vertikala linjen. Övergången innebär teoretiskt sätt att Sverige möjliggör för Västerås stad i arbetsmarknadsfrågorna genom att tillhandahålla hjälp genom Arbetsförmedlingens uppdrag. Det visade sig i undersökningen att Västerås stads arbetsmarknadsenhet, AMA, samverkar med den nationella myndighetens lokala kontor i stor omfattning. Detta även fast Västerås enligt de redovisade lagarna har rätten att utöva arbetsmarknadsinsatser på egen hand. Samverkansprocessen mellan nationell- och lokal nivå fungerar dock inte alltid på ett korrekt sätt, en krock kan ske när aktörernas viljor skiljs åt. Det visade Panican & Ulmestig (2017), det kan hända att man fokuserar på olika grupper arbetslösa för att uppfylla de egna målsättningarna. Det visade sig att problemet kan lösas med hjälp av organiserad samverkan – om en krock sker mellan aktörerna fungerar inte samverkansprocessen effektivt.

Västerås stad och Arbetsförmedlingen gynnas av att samverka i output av arbetsmarknadsåtgärder. Arbetsförmedlingen bistår kommunen framförallt med arbetslösa medborgare i behov av specialiserade insatser. Resurserna går även åt det motsatta hållet. När Västerås stad, genom arbetsmarknadsinsatser, får ut arbetslösa på arbetsmarknaden uppfylls myndighetens uppdrag och målsättningar. Ett ömsesidigt resursberoende finns alltså mellan aktörerna. Tilliten har visat sig vara stor, framförallt från Arbetsförmedlingens håll. Myndigheten tillåter AMA att ta hand om insatser för arbetslösa, överföringen hade inte skett om dess samarbete speglades av misstro. Att aktörerna ska ha gemensamma mål är de tredje och sista kriteriet för att samverkansprocessen ska fungera på ett effektivt sätt. Som redovisats i undersökningen är både Arbetsförmedlingens- och AMA:s mål baserade på Europa 2020 och dess målsättningar. Aktörernas ståndpunkt, att processen från arbetslös till arbetstagare bäst sker genom insatser baserade på aktivitet, är också ömsesidig. Det är ligger även i det gemensamma intresset att tillstå arbetsmarknaden med kompetent arbetskraft. Det innebär att Lundins (2007) kriterier för effektiv samverkan uppfylls.

5.3 Samverkan med regional nivå

Region Västmanlands RUS är en bra illustration för hur kommunerna gemensamt kraftsamlat för att nå målen i Europa 2020 strategin. Valda politiker, från kommunerna, har tillsammans skapat regionens regionala utvecklingsstrategi som ska illustrera hur man tillsammans valt att arbeta mot målen som är uppsatta på övernationell nivå. Det innebär att utöver Västerås stads

samverkan med EU genom ESF fonder, och med Sverige genom arbetsförmedlingen, att man även samverkar med kommunerna som ingår i samma region. Den gemensamma rapporten RUS resulterar i tydliga mål, strategier och handlingsinriktningar kommunerna implementerar i dess egen organisation. Det är inte endast genom den regionala utvecklingsstrategin kommunen samverkar med regionen – det tillsatta samordningsteamet verkar för att samordna arbetsmarknadsinsatser genom att samla de inblandade aktörerna. Då tre av de fyra inblandade aktörerna – Arbetsförmedlingen, Västerås stad och Region Västmanland – har utarbetade mål för hur Europa 2020 ska uppnås samverkar kommunen regionalt även där.

I samverkan mellan dessa aktörer behöver inte Lundins (2007) kriterier för samverkan användas. Då Västerås tillsammans med andra kommuner och myndigheter skapar strategier och handlingsplaner för att uppnå Europeiska unionens målsättning uppfylls kriterierna ömsesidigt resursberoende, gemensamma mål och tillit.

5.4 Västerås stad och policys

Västerås stad samverkar med de tre andra inblandade nivåerna – övernationell-, nationell- och regional nivå – i arbetet med Europeiska unionens strategi. I vissa fall är samverkansprocessen inte fullständig. Bortfallet kan innebära att det blir svårare för den ursprungliga strategin att implementeras på lokal nivå då Västerås stad är beroende av aktörer på andra nivåer för att förverkliga EU:s mål. Därför ska Hills (1997) metod för att analysera policyimplementering i ett top-down perspektiv användas. Teorins tillämpning ska visa hur Västerås stad, genom samverkan och styrande dokument, implementerat Europa 2020 i dess politiska arbete.

5.4.1 Policyimplementering i Västerås

1) *Circumstances external to the implementing agency do not impose crippling constraints.* Att analysera huruvida externa faktorer kan bidra till hinder för policyimplementeringen i Västerås stad är till viss del svårt. Då strategin från EU är implementerad i kommunens översiktsplan, 140-punktsprogram, policys och styrande dokument skulle en revidering i dokumenten behövas om man på övernationell nivå väljer att ändra på strategin och dess uttalade mål. Externa faktorer kan påverka policyns ursprungliga formulering, en ny finanskris kan drabba EU vilket skulle innebära att man vid nästa programperiod återigen får bearbeta om målsättningarna. Arbetsförmedlingens omorganisering kan också bidra till att implementering av policyn försvåras då man i stor grad samverkar med myndigheten. Externa faktorer kan alltså påverka implementerandet av policyn.

2) *Adequate time and sufficient resources are available to the programme.* Tidsperioden för strategin Europa 2020 är mellan 2014 – 2020. Europeiska unionen bistår även med flera olika typer av resurser som hjälpmedel, främst genom Europeiska socialfonden. Man bistår även med resurser i form av kompetens och expertis. EU anordnar konferenser där berörda aktörer, i alla nivåer, kan infinna sig för att tillsammans forma nya arbetssätt som kan verka i enlighet med strategin. Västerås stad tar del av resurserna på två sätt; genom finansierade projekt och kommunens internationella strateg som bistår med kunskap om Europeiska unionens arbete.

3) *Not only are there no constraints in terms of overall resources but also, at each stage in the implementation process, the required combination of resources is actually available.* Europeiska unionen har en budget åsidosatt för varje medlemsland. Det finns begränsningar i de fördelade medlen, det påverkar inte Västerås stad i allt för stor grad. Man ansöker inte om många projekt i kommunen vilket gör att EU:s budget för programperioden inte hindrar Västerås från att implementera policyn. Finansieringen finns alltid tillgänglig, det gör inte konferenserna. Det är en av anledningarna till att vissa kommuner utformat en roll som ständigt har kontakt med- och kompetens om unionens arbete, internationell strateg. Resurser är alltid tillgängliga för kommunen i form av finansiering och expertis.

4) *The policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and effect. What's the problem represented to be?* Genom att använda Bacchis (2016) problemformulering i policyimplementering kan en beskrivning utgöras för att belysa Europeiska unionens framställda orsak och verkan. Europeiska unionens start för hållbar ekonomisk tillväxt var Lissabonstrategin. Europa 2020 var fortsättningen med reviderade målsättningar då finanskrisen bidrog till att man tog ett steg tillbaka – inte ett steg framåt. Dess orsak är därför tydligt formulerad i strategin; att ta EU vidare från krisen som raserade de framgångar unionen tidigare byggt upp. För att verka mot en ekonomisk hållbar utveckling har man valt ut fem målområden som ska bidra till EU:s frammarsch. Medlemsländerna ska visa hur man har tänkt att nå strategin genom nationella reformprogram och kommunen är en viktig faktor i det arbetet. Korrelationen mellan orsak och verkan i policyn är därför tydligt formulerad och argumenterad för.

5) *The relationship between cause and effect is direct and there are few, if any, intervening links.* Europeiska Kommissionen förmedlar tydligt att det är i förverkligandet av strategin dess hinder kan överkommas.

6) *There is a single implementing agency which need not depend upon other agencies for success or, if other agencies must be involved, the dependency relationships are minimal in number and importance.* Tidigare avsnitt i studien har visat på att detta kriterium inte uppfylls. Då Västerås stad samverkar med alla möjliga nivåer och aktörer i dess output av arbetsmarknadsinsatser är man beroende av andra parter. Europeiska socialfonden och finansiering av projekt, Arbetsförmedlingen som bistår nämnden AMA med arbetsökande, Region Västmanland och den gemensamma regionala utvecklingsstrategin, Samordningsteamet där vissa samordnade insatser utformas samt näringslivet där arbetslösa tillslut ska få en anställning. Västerås stad är inte den enda aktören för att implementering av policyn i praktiken ska kunna ske och därför verkställs inte kriteriet.

7) *There is complete understanding of, and agreement upon, the objectives to be achieved; and these conditions persist throughout the implementation process.* Västerås stad har omfamnat strategin där det i policyn för internationellt arbete förmedlas tydligt att man har förstått vad staden har för uppdrag i förverkligandet av strategin. Offentliga dokument från alla nivåer belyser genomgående strategin, det finns en samstämmighet och överenskommelse om att den ska uppnås. Överenskommelsen är därför tydlig.

8) *In moving towards agreed objectives it is possible to specify, in complete detail and perfect sequence, the task to be performed by each participant.* Det sker när Västerås söker finansiering för ESF projekt, men framförallt i Östra Mellansveriges översiktsplan. Där konstrueras de övergripande hinder regionen står inför och kommunen har att förhålla sig till. Det saknas dock specifika rekommendationer för hur just Västerås stad ska arbeta med arbetsmarknadsinsatser. Det faller under de redovisade lagarna, Västerås har rätten att själva bestämma om egna kommunala angelägenheter och därför kan inte ESF eller EU bestämma i de frågorna. Undersökningen visade dock att tydlig samverkan mellan nivåerna bidragit till att det står klart vad aktörernas roll i arbetet med strategin är. Aktörernas uppdrag är indirekt uttalat. Dock saknas det en tydlig plan från den övernationella nivån över vad Västerås stads specifika uppdrag är.

9) *There is perfect communication among, and co-ordination of, the various elements involved in the programme.* Västerås stad har genom samverkan med alla inblandade nivåer och aktörer lyckats förmedla att man vill vara delaktiga i strategin. Bland annat genom de arbetsmarknadsinsatser som drivs i staden, men också hur man valt att förmedla samverkan på nivåerna i policyn för internationellt samarbete.

10) *Those in authority can demand and obtain perfect obedience.* Europeiska unionen driver Europa 2020 med mjuk styrning, det är alltså inga lagar, förordningar eller direktiv som Västerås måste förhålla sig till satta på övernationell nivå. I ansökningen av projekt hos Europeiska socialfonden finns det tydliga kriterium staden måste förhålla sig till, där efterlevnad av kriterierna ska ske. Annars har inte EU full lydning över kommunen i arbetsmarknadsfrågorna, det visas inte minst i de lagar som reglerar arbetsmarknaden i Sverige. Kriteriet uppfylls alltså inte.

Hills (1997) kriterier för policyimplementering i ett top-down perspektiv belyser vissa svagheter i Västerås stads realisation av strategin. Det handlar framförallt om att; externa faktorer kan influera implementeringen på lokal nivå. Västerås stad är inte oberoende av andra aktörer i implementerandet tillsammans med att Europeiska unionen driver strategin med mjuk styrning och kan därför inte utdela sanktioner vid olydnad. Ett antal frågor framkallas därför; hur förändras Västerås stads implementeringsprocess om Arbetsförmedlingen läggs ned? Har policyn verkligen implementerats om Europeiska unionen inte kan utdela sanktioner till en specifik aktör? Hur ska EU veta vilken aktör som misslyckats med måluppfyllelsen av strategin när aktörer mellan alla nivåer samverkar för förverkligandet av strategin?

Frågorna resulterar i ett ömsesidigt svar – lagar. Framförallt har Europeiska unionen ingen befogenhet att verkställa lagar som berör arbetsmarknaden i dess medlemsländer. Dessutom står det skrivet att kommunerna har rätten att själva arbeta med arbetsmarknadsinsatser om det anses som en kommunal angelägenhet. Även fast policyimplementeringen inte skett på ett korrekt sätt utifrån Hills (1997) kriterier har ändå Västerås stad omfamnat strategin och man är samstämmade i de formulerade målsättningarna. Det för analysen vidare till nästa teori – översättning.

5.4.2 Översättning

Implementering av Europa 2020 i Västerås stad sker alltså inte på ett korrekt sätt. Granskningen av kommunens policy för internationellt samarbete, översiktsplanen, AMA:s arbete i output av arbetsmarknadsinsatser, 140-punktsprogrammet och samverkansarbetet visade att man ändå var förenade med den övernationella strategin. Orsaken till det visas när teorin översättning appliceras på flernivåstyrningsperspektivet. Västerås stad har översatt Europa 2020 snarare än att implementera den utan observationer. Det innebär således att man anpassat målsättningar och prioriteringar till kommunens behov snarare än att de har samma förankring som Europeiska unionen redovisat.

Översättningen av Europa 2020 riktas mot kommunen från två olika håll. För det första, genom Sveriges översättning av strategin. Översättningen överförs sedan till Arbetsförmedlingen som i sin tur samverkar med AMA i kommunen för output av arbetsmarknadsinsatser. Där överförs Sveriges översättning av strategin till staden genom flernivåstyrningen mellan nationell- och lokal nivå. För det andra sker översättning i kommunens direkta samverkan med EU, genom Europeiska socialfonden och anställningen av en internationell strateg. I ansökandet av projektfinansiering från ESF inkorporeras Europeiska unionens målsättningar i kommunens arbete där den nationella nivån utesluts. Då kommunens direkta kontakt med EU sker oftare har den internationella strategens roll fått alltmer inflytande i kommunens arbete. Som Mukhtar-Landgren & Fred (2018) beskrev transformerar strategin kommunens arbete utifrån de arbetsätt Europeiska unionen förmedlar. Den internationella strategens roll har alltså förflyttats, *medlare* är rollens faktiska innebörd. Detta genom att anpassa kommunens arbete till Europeiska unionens önskvärda arbetsätt.

Västerås stad behöver alltså inte uppfylla alla kriterier i policyimplementeringen då man översätter policyn för att få en lokal förankring i arbetet med arbetsmarknadsfrågorna. Man är inte beroende av strategin för att driva insatser i kommunen. Strategin har snarare bidragit till att man får allas perspektiv på hur arbetet ska gå till genom att överföra arbetsätt och målsättningar till den egna organisationen. Kommunen har alltså inget behov av att direkt implementera den ursprungliga policyn. Det ligger även i linje med EU:s uttänkta arbetsätt för att nå strategin, en anpassning behövs för att den praktiskt ska förverkligas. Man översätter Europa 2020 från två riktningar för att anpassa arbetet till den lokala medborgaren.

6 SLUTSATSER OCH AVSLUTANDE DISKUSSION

I 6.1 Slutsatser kommer frågeställningarna att besvaras konkret utifrån underlaget i 4. Undersökning och 5. Analys. I 6.2 Avslutande diskussion kommer uppsatsens möjliga frågetecken att diskuteras och vad som kan byggas vidare på i framtida studier.

6.1 Slutsatser.

*Vad är Europa 2020 och vilka är dess problemformuleringar och föreslagna lösningar riktade till medlemmarna i Europeiska Unionen? Frågeställningen är formulerad i enlighet med Bacchis (2016) WPR-ansats, *What's the problem represented to be?* För att undersöka strategins föranledning måste dess formulerade orsak tydligt framföras. Genom medlemmarnas anslutning till den utarbetade strategin ska unionens ekonomiskt hållbara*

tillväxt förbättras. Finanskrisen som drabbade EU bidrog till hög arbetslöshet, fattigdom, skuldsättning och knappa resurser. Det föreställda problemets lösningar är formulerade i områdena sysselsättning, forskning och innovation, klimatförändringar och energi, utbildning samt fattigdomsbekämpning. Genom att verka i dessa frågor kommer man, menar Europeiska Kommissionen, att tillsammans att ta sig vidare över de gemensamma hindren och den ekonomiska tillväxten kommer att avsevärt öka.

Hur tolkar och översätter Sverige som medlem i EU Europa 2020-strategin? Sverige har som medlem i Europeiska unionen antagit strategin genom att varje år arbeta fram ett nationellt reformprogram. I Sveriges nationella reformprogram 2018 klargörs det att nationens anslutning till strategins föreställda problem är betydande. Genom att översätta strategin till inhemskt politiskt handlande skall Sverige bidra till att uppfylla målen för Europa 2020. För att målen ska förverkligas i praktiken har Arbetsförmedlingens mål formulerats i enlighet med Europa 2020. Myndigheten har därefter i uppdrag, att i samverkan med lokala aktörer, uppfylla strategins målsättningar för Sverige.

Hur tolkar och översätter Västerås stad Europa 2020-strategin till handling? Kommunen har, i överensstämmelse med Sverige, omfamnat strategin. Det visas främst i kommunens policy för internationellt arbete, men även i dess 140-punktsprogram. Strategin når Västerås stad på två olika sätt – i samverkan med Arbetsförmedlingen och i projektsökande från Europeiska socialfonden. Genom att analysera offentliga dokument med hjälp av teorier är det tydligt att Västerås stad implementerar Europa 2020 i sitt praktiska arbete genom lokal anpassning, vilket resulterar i en översättning (translation). Då Europeiska unionen inte har exklusiv befogenhet i frågor som rör arbetsmarknaden har kommunen rätt att självständigt tolka och genomföra de lokala insatserna. Således har strategins ursprungliga formulering transformerats. Det kan i framtiden innebära att nya strategier, formulerade på övernationell nivå, varken implementeras eller översätts i kommunen enligt Hill (1997). Så är inte fallet nu. Västerås stad realiserar strategin i samverkan med aktörer från alla nivåer. Att översätta strategin, snarare än att direkt implementera den, resulterar i att man kan anpassa arbetet utifrån kommunens eget behov. Jag anser att det är vitalt i realisationen av strategin – om inte kommunen själv kan formulera målsättningarna kommer uppfyllandet av strategin ta längre tid. Det ska dock nämnas att Europeiska unionen inte presenterar implementeringsexempel för lokala aktörer. Således är det nödvändigt att översätta strategin i enlighet med Mark & Hooghes (2009), som visar att den lokala beslutsfattaren har bäst kunskap om sin omgivning.

Därför måste strategin kunna anpassas till de samlade lokala prioriteringarna vilket speglar kommunens handlingar.

EU överallt? Inte nog med att Europeiska unionen besitter exklusiv befogenhet över medlemsländerna i vissa frågor. Även i frågor där unionen har begränsad befogenhet påverkar de en medelstor, svensk kommun i hur arbetsmarknadsfrågor praktiskt utövas. Det ska ses som ett konstaterande, utan varken positiv eller negativ bedömning.

6.2 Avslutande diskussion

Vad kan analysen bidra med till forskning om flernivåstyrning? Tidigare forskning har främst analyserat förhållandet mellan Europeiska socialfonden och svenska kommuner, men också hur EU:s hårda styrning konkret påverkar kommuner överlag. Min kombination av WPR, policyimplementering, translation och mediation har resulterat i en unik inblick i hur Europeiska unionen, i dess mjuka styrning, bekänner färg i en svensk medelstor kommun. Framtida forskning inom samma område kan spinna vidare på teorikombinationen som utformats tillsammans med valet av metod. En jämförelse av implementeringen i flera kommuner skulle bidra till en bredare kunskap om europeisk flernivåstyrning och policyimplementering.

Det finns dock andra riktningar analysen skulle kunna ta. Bacchi har använts sporadiskt genom uppsatsen men hade kunnat användas på Europa 2020 utan lokal förankring. En flernivåanalys skulle bidra till en problematisering och fördjupning av kunskapen om policyimplementering. Jag är också medveten om att Bacchis teori kunde använts i större omfattning för besvarandet av första frågeställningen. Det hade gett mig större möjligheter att kritisera strategins formulering ”ekonomiskt hållbar tillväxt”. Ett tips inför framtida forskning.

Det finns också en annan begränsning i den gjorda studien. Således har viktiga aktörer uteslutits, främst näringslivet och myndigheten Tillväxtverket. Det är analysens största brist. Att avgränsa sig från viktiga och betydande aktörer i en så pass komplex process gör att Västerås stads samverkan med dessa inte åskådliggörs. Men då jag använt mig av ett top-down perspektiv i policyimplementeringen var en hård avgränsning nödvändig. Uppsatsens syfte var att analysera relationen mellan Europeiska unionen och Västerås stad vilket har gjorts.

REFERENSER

- Arbetsförmedlingen, 2019. *Inriktningsbeslut klart om Arbetsförmedlingens framtida kontorsnät*. Hämtad 28 april 2019.
- Arbetsförmedlingen Västmanland, 2018. *Prognos för arbetsmarknaden 2019*. Arbetsförmedlingen, analysavdelningen.
- Bacchi, C. & Goodwin, S. (2016). *Poststructural Policy Analysis – A Guide to Practice*. New York. Palgrave Pivot.
- Benz, A, 2007. Two types of multi-level governance: Intergovernmental relations in German and EU regional policy. *Regional & federal studies*, 10:3. 21-44. <https://doi.org/10.1080/13597560008421130>
- Bryman, A. 2018. *Samhällsvetenskapliga metoder*. Stockholm: Liber AB.
- Business Dictionary, n.d.
- Dahl, R. 1957. The concept of power. *Behavioral science*, vol 2:3. 201-215. <https://doi.org/10.1002/bs.3830020303>
- Ekonomifakta, 2006. Flexicurity - den danska arbetsmarknadsmodellen. Hämtad 20 april, 2019.
- Esaiasson, P. Gilljam, M. Oscarsson, H. Towns, A. Wängnerud, L. 2017. *Metodpraktikan*. Visby: Wolters Kluwer.
- Europe 2020 monitoring platform, n.d. *The Lisbon Strategy in short*. Hämtad 18 april, 2019.
- Europeiska Kommissionen, 2010. *Communication from the Commission: EUROPE 2020*. Europeiska Kommissionen: Bryssel.
- Europeiska Kommissionen, n.d. *EU overview*.
- Europeiska Kommissionen, 2015. *Local and Regional Partners Contributing to Europe 2020*. Europeiska Kommissionen: Bryssel.
- Europeiska Kommissionen, 2019. *EU:s befogenheter*.
- Eurostat, 2018. *Employment rate by sex, age group 20-64*. Hämtad 18 april, 2019.
- Europeiska Unionens Råd, 2018. *COUNCIL RECOMMENDATION of ... on the 2018 National Reform Programme of Sweden*. General Secretariat of the Council: Bryssel.
- Europeiska socialfonden, n.d. *Vad är ESF?*

- Europeiska socialfonden – Östra Mellansverige, 2016. Regional handlingsplan Europeiska socialfonden 2014- 2020 i Östra Mellansverige.
- EU-fonder, 2018a. Fyra EU-fonder i Sverige. Hämtad 19 april, 2019.
- EU-fonder, 2018b. Om EU:s struktur- och investeringsfonder. Hämtad 19 april, 2019.
- EU-fonder, 2018c. Europeiska socialfonden. Hämtad 19 april, 2019.
- Flyvbjerg, B. 2011. Case Study. *The sage handbook of qualitative research*, fjärde upplagan. 301-316.
- Hertting, N. 2003. *Samverkan på spel*. Stockholm: Egalité.
- Hill, M, 1997. *The policy process in the modern state*. Cornwall: MPG Book Ltd.
- Johansson, B. Karlsson, C. Backman, M. Juusola, P, 2007. *THE LISBON AGENDA FROM 2000 TO 2010. Jönköping International Business School and the Royal Institute of Technology*.
- Kok, W. High level group, 2004. *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Office for Official Publications of the European Communities: Luxemburg
- Lidström, A. 2018. *Subnational Sweden, the national state and the EU*. *Regional & Federal studies*.
<https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1500907>
- Lundin, M. 2007. *The conditions for multi-level governance*. (Dissertation thesis, Department of Government, Uppsala University). Uppsala. Tillgänglig:
<https://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2007/dis07-01.pdf>
- Marks, G. Hooghes, E. 2009. *Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government?*
Annu. Rev. Polit. Sci. 2009. 12:225–41. Doi: 10.1146/annurev.polisci.12.041107.102315
- McGlinn, M. 2018. *Translating neoliberalism*. (Dissertation thesis, Department of Urban Studies).
 Malmö University. Tillgänglig: <http://muep.mau.se/handle/2043/24006>
- Montin. S., 2010. *Flernivåstyrning*. Utgiven av Region Skåne, Västra Götalandsregionen,
 Regionplanekontoret vid Stockholms läns Landsting och Sveriges Kommuner och Landsting
- Mukhtar-Landgren, D. Fred, M. 2018. *Re-compartmentalizing local policies? The translation and mediation of European structural funds in Sweden*. *Critical Policy Studies*.
<https://doi.org/10.1080/19460171.2018.1479282>
- Nationalencyklopedin, n.d. *Samverkan*. Hämtad 12 maj 2019.
- Panican, A., & Ulmestig, R. 2017. *Lokal arbetsmarknadspolitik: Vem gör vad, hur och för vem?* (Rapportserie i socialt arbete; Nr. 36). Växjö: Växjö: Linnéuniversitetet.

- Papadopoulos, Y. 2010. Accountability and Multi-level Governance: More Accountability, Less Democracy?, *West European Politics*, 33:5, 1030-1049, DOI: 10.1080/01402382.2010.486126
- Pierre, J. Peters, B. G. 2001. Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance. *The policy press*. Vol. 29, no 2: 131 – 5.
- Regeringen, 2015, Sveriges väg till EU-medlemskap. Hämtad 1 april, 2019.
- Regeringskansliet, 2011. Sveriges nationella reformprogram 2011.
- Regeringskansliet, 2018. Sveriges nationella reformprogram 2018.
- Region Västmanland, 2018. Om Västmanlands Län. Hämtad 22 april 2019.
- Riksdagen, 2014. Subsidiaritet i EU efter Lissabon. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Samordningsförbundet Västerås, 2018. Om Samordningsförbundet Västerås. Hämtad 25 april 2019.
- SCB, n.d. Begrepp och definitioner AKU. Statistiska centralbyrån.
- Samarbete för Västerås, 2018. Samarbete för Västerås 2014 – 2018.
- SFS 2018:45. *Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet
- SFS 2018:1350. *Kommunallagen (2017:725)*. Stockholm: Finansdepartementet
- SFS 2018:1903. *Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform*. Stockholm: Justitiedepartementet
- SFS 2018:576. *Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter*. Stockholm: Finansdepartementet
- SFS 2017:726. *Lag (1944:475) om arbetslöshetsnämnd*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet
- SKL, 2013. Europa 2020-strategins regionala förankring. Stockholm: Sveriges Kommuner & Landsting.
- SKL, 2017. Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. Stockholm: Sveriges Kommuner & Landsting.
- SKL, 2018. EU i lokalpolitiken. Stockholm: Sveriges Kommuner & Landsting.
- Statsvetenskaplig tidskrift, 2018. Årgång 120 · 2018 / 5 (särskild utgåva). Tillgänglig: <https://journals.lub.lu.se/st/article/view/18148/16422>
- Thoren, K. 2012. Arbetsmarknadspolitik i kommunerna. Rapport från Riksdagen: Del 2.
- Vetenskapsrådet, 2017. God forskningsed. Stockholm.

Västerås stad, 2014. Policy för internationellt arbete.

Västerås stad, 2017. Västerås översiktsplan 2026 med utblick mot 2050.

Västerås stad, 2019. Organisationsschema 2019-01-01.

Västmanlands län, 2014. Mångfaldsdriven tillväxt. Regionalt utvecklingsprogram (RUP) för
Västmanlands län



MÄLARDALENS HÖGSKOLA
ESKILSTUNA VÄSTERÅS

Box 883, 721 23 Västerås **Tfn:** 021-10 13 00
Box 325, 631 05 Eskilstuna **Tfn:** 016-15 36 00
E-post: info@mdh.se **Webb:** www.mdh.se