

När de blir vi

Institutioner, governance och förändring i Öresundskomiteen

Abstract

In January 2007 the Öresund committee changed its statutes to become a more politically oriented lobby organization. This change can be interpreted as one part of a continuously evolving process where the Öresund region is emancipating itself from the national states in a multi-level European environment. By focusing on this latest development the thesis puts forward the importance of political institutions, as well as politicians and civil servants as actors in them, as crucial factors in the process where the region is gaining political power. The thesis shows how the political cross-border cooperation in the Öresund region is being institutionalized which affects its power relations to other levels in the multi-level system, predominantly the national states. In other words, there is a connection between power and institutionalization.

The Öresund committee has by gaining better access to policymaking *agendas* on the national levels proven that the organizational change has already started to bear fruit. By institutionalizing the regional cross-border co-operation between Denmark and Sweden the Öresund committee is also gaining *structural* political power.

Key words: institutions, governance, power, transformation, Öresund committee

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Problemformulering	2
1.2	Disposition	3
2	Metod	4
2.1	Metodologisk diskussion.....	4
2.1.1	Öresundsregionen ur ett europaperspektiv	4
2.1.2	Makt och governance i Öresundsregionen	5
2.1.3	Öresundskomiteen som exempel.....	5
2.2	Kvalitativa intervjuer.....	6
3	Teori	7
3.1	Governance.....	7
3.2	Institutioner och institutionella förändringar.....	8
4	Förändring i Öresundskomiteen	10
4.1	Politiskt samarbete över sundet.....	10
4.2	De senaste förändringarna	11
4.3	En fortlöpande utveckling	12
5	Intern sammanhållning	14
5.1	Politiskt kapital i Öresund	14
5.2	Organisatoriska förändringar.....	15
5.3	Identiteter och politisk kultur	16
6	Extern makt	18
6.1	Förbättrade förutsättningar	18
6.2	Regionen och staterna	19
6.2.1	Nationella skillnader	19
6.2.2	En modifierad taktik.....	20
6.2.3	Skillnaderna så här långt	20
6.3	Den europeiska arenan	21
6.3.1	Interreg	21

6.3.2	EU-lobbying	22
6.3.3	EU – en outnyttjad möjlighet	23
7	Konklusion.....	24
8	Referenser.....	25
8.1	Intervjuer	25
8.2	Bibliografi	25
8.3	Övriga källor	29

1 Inledning

I den moderna världen kan man observera en förändring i de traditionella maktstrukturerna. Staterna, som tidigare varit huvudaktörer på den internationella arenan, har med tiden fått finna sig i att anpassa sig till företeelser som bland annat internationaliserad kapitalism, överstatliga institutioner och transnationella intressegrupperingar. Staters suveränitet¹, det vill säga deras oinskränkta position som högsta maktinstans för sina medborgare och sitt territorium (jfr Jönsson et al. 2000:71), utmanas av krafter både ovanifrån genom globaliseringen och underifrån via olika regionaliseringsprocesser (se bl.a. Delanty 2000:162, Jönsson et al. 2000:20). Detta mönster kan sägas vara extra tydligt i Europa där EU har fått allt större befogenheter samtidigt som det även råder en stark decentraliseringstrend inom unionen. Regionerna har kommit att få en framträdande roll i det europeiska bygget vilket har exemplifierats av uttrycket ”Regionernas Europa”² och resulterat i en komplex form av flernivåstyre eller flernivådemokrati (se bl.a. Jerneck & Gidlund 2001, Elofsson & Rindelj 1998).

Den här uppsatsen kommer att ta upp problematiken kring statens suveränitet och regionernas framväxt i detta flernivåsystem. För att ytterligare spetsa till omständigheterna kommer den mer specifikt att behandla företeelsen gränsöverskridande regioner. Som empiriskt studieobjekt har Öresundsregionen valts ut då den tillsammans med Haparanda-Torneå står för den mest långtgående gränsöverskridande regionaliseringen i Sverige (Rosén et al. 2005, SOU 2007:13 sid. 70), men även i Europa.

Fenomenet gränsöverskridande regionalisering kan sägas ha börjat i och med uppkomsten av den första ”Euroregionen” EUREGIO på gränsen mellan Tyskland och Nederländerna 1958³. Sedan dess har de gränsöverskridande samarbetena ökat kraftigt under framför allt 1990-talet (Jönsson et al. 2000:147). Idag finns praktiskt taget inga lokala eller regionala myndigheter i gränsområden som inte deltar i gränsöverskridande samarbeten (Perkmann 2002a:2). De bakomliggande orsakerna och drivkrafterna till den gränsöverskridande regionaliseringen har i många fall varit ekonomiska. Över hela världen, men framför allt i Europa har man kunnat se en ”regional panik” i vilken gränsområden har försökt transformera sig själva till regioner i syfte att attrahera såväl nationell som internationell

¹ Ytterligare en definition av suveränitet är nationalstatens ”kompetens kompetens” det vill säga den formella förmågan att bestämma sin egen och andras beslutsrätt (Jerneck 2000:46)

² Diskursen ”Regionernas Europa” eller ”nyregionalismen” är en nyliberalt präglad diskurs som vilar på tre geografiska föreställningar om den europeiska politiska och ekonomiska geografin: föreställningen om den föråldrade territorialstaten, föreställningen om den ökande regionala konkurrensen och föreställningen om nätverkens Europa som något eftersträvänt (Ek 2003:2). Se även Tallberg (2003)

³ För ytterligare historisk bakgrund till Europas regioner se Tägil (2001)

uppmärksamhet och investeringsvilja (Berg & Löfgren 2000:8). Även EU: s⁴ pådrivande roll har givetvis påverkat trenden inte minst genom de så kallade interregpengarna (se t.ex. Östhol 1996, Holst Jørgensen 1998:300).⁵

Markus Perkmann, en av de mer kända forskarna inom europeisk gränsöverskridande regionalisering, definierar gränsöverskridande samarbete som samverkan mellan subnationella och offentliga organ under informella eller kvasijuridiska⁶ arrangemang. Dessa kontakter innebär också ofta praktisk problemlösning och tenderar att stabiliseras över tid, menar han. En gränsöverskridande region definierar han i sin tur som en sammanhängande territoriell enhet bestående av samarbetsparternas sammanlagda territorier. (Perkmann 2002a:4f)

I Öresundsregionen sker samarbetet mellan de subnationella offentliga organen via den gemensamma organisationen Öresundskomiteen.⁷ Detta gör i sin tur att vi enligt Perkmanns definition räknar medlemmarna i Öresundskomiteens, det vill säga Region Skåne från Sverige och de i Danmark nybildade Region Hovedstaden och Region Själlands, sammanlagda yta med sina 3,6 miljoner invånare som Öresundsregionen.

1.1 Problemformulering

Uppsatsens kommer huvudsakligen att fokusera på Öresundskomiteen och vilken makt den har att påverka regionens situation. Hypotesen som uppsatsen vilar på är att gränsregioner i Europa, i allmänhet, över tid kan utveckla governance-mekanismer och därför kommer att kunna påverka alla nivåer i det europeiska flernivåsystemet.⁸ Jag vill visa att så även är fallet i Öresundsregionen. Öresundskomiteens organisation har sedan starten 1993 genomgått en, i min mening, tämligen fortgående utvecklingsprocess. De senaste åren har man dock gått in i en ny fas, vilket kan ses bland annat på de nya stadgarna som trädde i kraft den första januari 2007.

Genom att analysera den senaste tidens förändringar av kommitténs verksamhet argumenterar jag för att Öresundsregionen, i första hand företrädd av Öresundskomiteen, kontinuerligt stärker sin politiska makt. Uppsatsen visar en utveckling av både indirekt och strukturell makt för Öresundsregionen.

⁴ Också Europarådet har varit pådrivande, mycket tack vare Madridkonventionen från 1980 som underlättade fastställandet av gränsöverskridande avtal mellan europeiska regionala och lokala myndigheter inom ramen för deras respektive befogenheter.

⁵ För en kortfattad sammanfattning av bakomliggande orsaker se Jessop (2002:37-41)

⁶ Då de subnationella aktörerna i regel inte är rättssubjekt enligt internationell rätt är de inte heller tillåtna att ingå avtal med utländska myndigheter, vilket leder till att gränsöverskridande samarbeten definieras som "low politics" (Perkmann 2002a:4)

⁷ Med en medveten och symbolisk blandning av dansk och svensk stavning.

⁸ Jämför Rosenau (1998) som tas upp i kap. 4.

1.2 Disposition

Uppsatsen består av sju kapitel. Inledningskapitlet följs av uppsatsens metod- och teorikapitel, kapitel två respektive tre, i vilka bland annat begreppen makt, governance och institutionalisering plockas fram och dammas av. Efter detta följer kapitel fyra som tar upp den förändringsprocess Öreundskomiteen gått igenom, både historiskt och i nutid. Syftet med detta kapitel är att sätta in uppsatsen i ett historiskt sammanhang, men även att argumentera för utveckling som en naturlig del i det Öresundsregionala samarbetet. I kapitel fem och sex presenteras de viktigaste dragen i Öresundskomiteens nya inriktning och knyts ihop med de teoretiska grundförutsättningarna från teoriavsnittet. De båda kapitlen, som kan sägas stå för uppsatsens huvudsakliga analys, hänger ihop så till vida att *intern sammanhållning* ofta går hand i hand med *extern makt*, vilket kommer att visas. I det avslutande kapitel sju sammanfattas uppsatsens analys samtidigt som kommitténs senaste utveckling kopplas samman med den större institutionella utvecklingsprocess som pågår i organisationen.

2 Metod

Uppsatsen utgår i huvudsak från ett empiriskt material som har samlats in genom kvalitativa intervjuer som även kompletterats av protokoll och underlag från Öresundskomiteens möten under perioden januari 2006 till Mars 2007. Målet med intervjuerna har varit att skapa en bild av Öresundskomiteens förändringsprocess, men även att i viss mån känna av attityder hos strategiskt utvalda personer i organisationen. Det empiriska materialet har sedan ställts mot ett teoretiskt ramverk där ”institutionalisering” och ”governance” har varit nyckelbegrepp för att beskriva organisationens ökande makt. Här nedan presenteras både generella metodologiska övervägningarna som kan kopplas till uppsatsens validitet samt en beskrivning av hur de kvalitativa intervjuerna genomfördes.

2.1 Metodologisk diskussion

I samband med uppsatsens frågeställning kan man ställa tre högst relevanta frågor. Vad gör Öresundsregionen intressant att studera, kan man över huvud taget studera den utifrån ett maktperspektiv och varför ska man i detta avseende fokusera på just Öresundskomiteen?

2.1.1 Öresundsregionen ur ett europaperspektiv

Öresundsregionen skiljer sig ganska mycket från andra gränsöverskridande regioner i Europa. Exempelvis är både Sverige och Danmark mer decentraliserade än många andra europeiska länder (OECD 2003:156ff). Markus Perkmann (2002a:16) skiljer även Öresundsregionen och andra skandinaviska samarbeten från de vanligare förekommande *Euroregionerna* främst på grund av storleksskillnader.

Vad som gör Öresundsregionen intressant att studera är dock att den kan sägas ligga i framkant när det gäller gränsöverskridande regionalisering. Man har en så kallad hög samarbetsintensitet (ibid. 2002a:8f) samtidigt som man även blivit utsedd av EU kommissionen som modellregion för integration (OECD 2003:88). Detta placerar på sätt och vis Öresundsregionen i en förebildsroll i den isomorfa process (Perkmann 2002b:112) genom vilken gränsöverskridande regionalisering utvecklas i Europa. Öresundsregionens kan i det här fallet spela en roll som en typ av samhällsvetenskapligt testlaboratorium (jfr Erlingsson 2000:51) som i slutändan inspirerar andra europeiska samarbeten. Samtidigt som uppsatsen kan

ses som en fallstudie av Öresundsregionen kan den också användas för att få insikt även om europeisk gränsöverskridande regionalisering i allmänhet.

2.1.2 Makt och governance i Öresundsregionen

Att makt är ett laddat och tämligen svårdefinierbart begrepp märktes inte minst under den första intervjun i uppsatsens efterforskningsarbete. Enligt Eric Van Leenen på Öresundskomiteens sekretariat kan man egentligen inte prata om makt när det gäller Öresundskomiteen.⁹ Detta är något som denna uppsats argumenterar mot.

Då man talar om Öresundskomiteen handlar det inte om direkt makt utan snarare *indirekt* och *strukturell* makt (jfr Lukes 2005). Det gäller i Öresundskomiteens fall att få tillgång till dagordningar och skapa nya institutioner eftersom man i stort sett saknar de ”piskor och morötter” som krävs för att driva igenom sina egna intressen.

Ett annat sätt att definiera kommitténs makt är med hjälp av begreppet *mjuk makt* (Nye, Jr. 2004). Även om Öresundskomiteen varken har någon konstitutionell makt eller några större ekonomiska medel kan den ändå, genom att använda verktyg som diplomati, legitimitet och informationsspridning, forma andras preferenser och på det sättet uppnå politiska mål.

Det ovan definierade maktbegreppet hänger ihop med governance så till vida att governance blir regionens sätt att utöva och utnyttja sin indirekta och strukturella makt. Man skall emellertid ha klart för sig att Öresundskomiteens verksamhet befinner sig i politikens marginaler. Regionerna är delaktiga i det europeiska flernivåstyret, men är inget större hot mot andra nivåers auktoritet i detta system (Perkmann 2002a:12).¹⁰ Den makt vi pratar om är alltså liten i ett större perspektiv. Detta betyder *inte* att den är ointressant att undersöka.

2.1.3 Öresundskomiteen som exempel

Många talar idag om Öresundsintegrationen som nätverksbaserad region med en rad både privata och offentliga aktörer där ingen politisk organisation ensam bär det formella ansvaret eller har mandat för att driva politik för regionen som helhet (se bl.a. Jerneck 2007:4, 2000:45, Ek 2003:33ff). Även om båda dessa påståenden i hög grad är sanna, kan man ändå hävda Öresundskomiteens speciella roll i regionen. Kommittén har exempelvis i många skeden varit extra drivande när det gäller att starta upp de aktörer som ingår i nätverken¹¹. Den kan även ses

⁹ Inte heller kunde man, enligt Van Leenen, tala om någon speciell ”Öresundspraxis” eller ”implementeringskultur” som föreslagits av Jerneck (2007:20)

¹⁰ Eller som Öresundskomiteens direktör Petter Møller uttryckte sig: ”...we are important, but we are not that important”

¹¹ Se ”Öresundskomiteens barn” (Hall et al 2005:113)

som en ”linking pin organization” för det Öresundsregionala ledarskapet (Jerneck 2007:16). Att kommittén dessutom är ett politiskt organ skänker en legitimitet åt organisationen som är ytterst viktig när det gäller de speciella formerna för maktutövande som studeras i uppsatsen.

2.2 Kvalitativa intervjuer

Uppsatsens empiriska material har i huvudsak samlats in genom elva stycken kvalitativa intervjuer¹² utförda med hjälp av diktafon och anteckningsblock. Intervjuerna, varav de flesta genomfördes i juni månad 2007 och tog runt en timma vardera, var semistrukturerade så till vida att vissa frågor rörande uppsatsens frågeställning förekom i samtliga intervjuer. I övrigt var meningen att skapa tämligen öppna samtal där den strategiskt utvalda individen kunde ge sin bild av händelseförloppet.

Urvalet av intervjuobjekten är i huvudsak baserade på de centralt placerade personer som under de senaste åren varit aktivt deltagande i Öresundskomiteens möten eller i dess tidigare tjänstemannaorgan Öresundsudvalget. Motiven till att intervjua både politiker och tjänstemän är många. Främst handlar det om att båda grupperna har viktiga roller att spela när det gäller governance i allmänhet, men även om tjänstemännens speciella roll i kommitténs beslutsprocess (Hall et al 2005:118f). För att få reda på vilka personer som varit extra drivande i kommitténs institutionella förändringsprocess har jag även använt mig av ett så kallat snöbollsurval. Under intervjuernas gång har en bild av vilka som anses vara entreprenörerna bakom förändringen vuxit fram.

Även nationalitet har spelat in i urvalsprocessen. På grund av de skillnader som finns mellan svenska och danska politiker och tjänstemän är det ur ett källkritiskt perspektiv viktigt att intervjua personer från båda sidor gränsen. Av resursskäl (jfr ibid. et al 2005:20) har dock den danska sidan blivit något underrepresenterad i undersökningen.¹³

I och med att uppsatsen även tar upp Öresundskomiteens lobbyarbete och deltagande i statliga nätverk hade intervjuer med statliga representanter ökat undersökningens reliabilitet. Även här blev dock bristen på resurser avgörande.¹⁴

¹² För komplett förteckning över de intervjuade se kap 8.

¹³ Danskarnas svårillgänglighet har här varit en avgörande faktor, vilket delvis kan tillskrivas det låga antalet heltidspolitiker i landet. Kommitténs ordförande, Vibeke Storm Rasmussen, kunde exempelvis endast intervjuas brevledes.

¹⁴ Ett ”ett underifrån perspektiv” kan dock också ses som en fördel: se Hoff (2003:45f)

3 Teori

Mycket av teoribildningen bakom begreppen institutionalisering och governance kan härledas från författare som i första hand sysslar med ämnet sociologi.¹⁵ På grund av en allmän politisk tendens där hierarkiska strukturer allt mer ersätts av horisontella kontakter blir det dock naturligt att denna teoribildning även kan användas inom statsvetenskapen.

Den makt som undersöks i den här uppsatsen tar sig till stor del uttryck i sociala interaktioner och mönster. Governancebegreppet hjälper oss att förklara hur aktörer påverkar varandra i dessa horisontella interaktioner medan institutioner är vad som bildas då dessa utbyten får en mer permanent karaktär. Även ett omvänt förhållande gäller dock då governance också kan innebära att skapa institutioner.

James N. Rosenau (1998), universitetsprofessor i internationella relationer vid George Washington University, kopplar ihop governance och institutionalisering med globalisering. Han visar att organisationer, däribland gränsöverskridande samarbeten, institutionaliserar governancemekanismer över tid och på så vis utmanar staters och andra befintliga aktörers ställningar i världspolitiken.

3.1 Governance

Dagens komplexa och dynamiska politiska system gör att både globalisering och lokalisering leder till en urholkning av de traditionella källorna för makt. Begreppet governance kan ses som ett alternativt sätt att uttrycka det kollektiva intresset, ett komplement till de traditionella politiska maktvägarna. (Bang 2003:2, Pierre: 2000:1f). Termen förs därför ofta fram som ett mer inkluderande alternativ till government, att kontrollera genom staten (Hirst 2000:13). Governance sägs också vara extra tydligt i den Europeiska unionen där styret delas upp på flera nivåer och blir mindre hierarkiskt på samma gång som det blir mer deliberativt och avpolitiserat (Hix, 1998:54). Centralt i begreppet governance är också nätverksmetaforen det vill säga föreställningen om att olika aktörer är ömsesidigt beroende av varandra och därför måste samarbeta i nätverk (Rhodes 2000:60ff)

I uppsatsen kommer governancebegreppet att hjälpa oss att analysera både Öreundskomiteen som organisation samt kommitténs förhållande till nationalstaterna och till andra nivåer i flernivåsystemet. I sitt externa förhållande

¹⁵ För ytterligare diskussion om det symbiotiska förhållandet mellan statsvetenskap och sociologi se David L. Schwartz (2003) som diskuterar hur Pierre Bordieus politiska sociologi kan kopplas till governance begreppet.

till dessa nivåer försöker regionen genom förhandling påverka beslut. Genom att utnyttja den asymmetri som kan finnas i olika beroendeförhållanden försöker den få tillgång till de så kallade policynätverken som används för att utforma politik (Fernandez 1998:16, 45). Denna förhandlingsstrategi där Öresundskomiteen i form av aktör försöker influera andra nivåer i systemet benämns i uppsatsen lobbying.

Då governancebegreppet används för att beskriva Öresundskomiteen får det dock en annan karaktär. Istället för förhandling betonas här istället samförstånd. Samarbetet inom kommittén bygger alltså också på nätverksmodellen även om det här handlar om ett betydligt tätare och mer institutionaliserat sådant än i det föregående fallet.

3.2 Institutioner och institutionella förändringar

Mellan institutioner och aktörer finns ett ömsesidigt påverkansförhållande. Institutioner, det vill säga organiserade mönster av socialt konstruerade normer och roller, påverkar hur aktörer interagerar med varandra. De formar också intressen för de aktörer som interagerar. Samtidigt är det också möjligt för samma aktörer att forma institutionerna (Kooiman 2000:158, March & Olsen 1989:17). Begreppet institution innefattar även en tidsdimension då institutioner ses som ordnade vanor som blivit sedimenterade och fått en mer permanent och återkommande karaktär (Hoff 2003:47). *Institutionalisering* kan således sägas vara den process genom vilken sociala, och i vårt fall politiska, interaktioner via upprepning övergår till att bli permanenta och socialt reglerade.

Även om institutioner är tämligen stabila mönster kan de alltså i vissa lägen förändras av aktörer. Detta kan göras bland annat genom att utnyttja externa förändringar eller chocker som påverkar institutionerna, eller genom att utveckla institutionella gråzoner där beteenden ännu inte institutionaliserats. Också de personliga beskaffenheterna hos de aktörer, eller ”policyentreprenörer”, som vill ändra institutioner spelar in. (Stone Sweet et al. 2001:9ff, March & Olsen 1989:53ff).

Vissa institutioner är dock mer svårföränderliga än andra. I uppsatsen kommer vi i huvudsak att koncentrera oss på två institutioner nämligen suveräniteten som är kopplad till staten¹⁶ och det gränsöverskridande samarbetet som är kopplat till Öresundskomiteen. Skillnaden mellan dessa båda är att suveräniteten är mer svårföränderlig än det gränsregionala samarbetet (jfr Jönsson et al. 2000:71, Pierson 2000).

Staten och regionens relationer till andra samhällseliga funktioner (jfr Scott 2001:146) är avgörande för hur stabila dessa system är, hur väl institutionaliserade i samhället de kan sägas vara. Detta innebär att staten, genom att vara en äldre

¹⁶ Och med viss flexibilitet i begreppet också till den Europeiska nivån. Som på senare tid kommit att ta över staternas ”kompetens kompetens” bland annat genom överstatlig lagstiftning.

företeelse har en fördel i och med att den har "haft tid" att utveckla fler sådana länkar. Genom att skapa egna institutioner med egna institutionella länkar som konkurrerar med den statliga suveräniteten utmanar regionen dock statens auktoritet.

4 Förändring i Öresundskomiteen

Innan uppsatsen går in i ett mer utpräglat analytiskt skede krävs att läsaren är på det klara med hur kommitténs historia ser ut. Historien påverkar alltid nutiden, vilket uppsatsens tema gör extra tydligt. Detta kapitel kommer kortfattat att visa hur både Öresundsregionen och kommittén har utvecklats över tid sedan starten 1993. Även de allra senaste förändringarna som i huvudsak är föremål för uppsatsens analys kommer här att beskrivas.

4.1 Politiskt samarbete över sundet

Tanken om en förenad Öresundsregion har funnits ganska länge. Redan 1872 presenterades exempelvis planer på en järnvägstunnel under Öresund mellan Helsingborg och Helsingör (Ek 2003:14, Erlingsson 2001:26). Innan Öresundskomiteen fanns Öresundsrådet som bildades 1964 för samverkan mellan politiker. För tjänstemän bildades Öresundskontakt 1981 med stöd från Nordiska Rådet och med syfte att göra analyser och skriva rapporter kring Öresund.

Då Öresundskomiteen bildades 1993 var det ekonomiska läget i regionen minst sagt knapert. Både Malmö och Köpenhamn hade i slutet av 80-talet haft det svårt med ökande arbetslöshet, nedläggningar av basindustrier och utflyttningar till andra orter. För att råda bot på detta bildades kommittén med ambitionen att bli någonting mer än föregångaren Öresundsrådet som kritiserats för att bara trampa vatten. Syftet med kommittén var bland annat att stärka och synliggöra regionen såväl nationellt som internationellt för att därigenom skapa en grund för en ökad tillväxt¹⁷ i Öresundsregionen (Öresundskomiteen 10 år)

Det var ett antal visionära politiker på den danska och svenska sidan som tog det här initiativet...I Öresundskomiteen formulerades då arbetsområden, men också en vision om att Öresundsregionen skulle präglas av en stark ekonomisk utveckling, en stark social och miljömässig utveckling och kring det byggdes verksamheten...Det jag tycker är intressant är att det från början inte var en marknadsdriven process där företagen liksom la sig på förkant och drev den här utvecklingen och det var ekonomin i en region som drevs utav företag som på något sätt krävde att politikerna skulle ut på banan, så var det *inte* (Birger Olofsson 2007-06-20)

Ovanstående citat från kommitténs tidigare och förste direktör Birger Olofsson¹⁸ visar på den viktiga poäng som finns i att Öresundsintegrationen från början var

¹⁷ Grundtanken för ekonomisk tillväxt i regioner är här att skapa kluster och "kritisk massa" för att uppnå skalfördelar, se exempelvis Schneider (2004)

¹⁸ Den nuvarande andre direktören, Petter Møller, tillträdde den första juli 2005

en politiskt inducerad process. Öresundskomiteen som arena för ett visionärt politiskt ledarskap har alltså spelat en avgörande roll i regionens utveckling. Det var politiker som försökte få hjulen att snurra, vilket man också till stor del lyckades med. Idag ser det ekonomiska läget betydligt bättre ut. Utländska direkta investerare satsar pengar i regionen och enligt OECD:s rapport om Öresundsregionen från 2003 ser framtidsutsikterna lovande ut även om mycket återstår att göra.¹⁹

4.2 De senaste förändringarna

I och med att regionen förändrades uppstod även ett behov av att förändra Öresundskomiteen. Många av de nätverk mellan nystartade institutioner som man varit med och startat var nu tämligen självgående samtidigt som nya uppgifter uppstått ur den ökade integrationen.

Vad som hände allt eftersom under den perioden var att det uppstod nya samarbeten, det tillkom nya organisationer. Plötsligt var inte Öresundskomiteen ensam. Över huvud taget kan man säga att insikten om värdet i att hitta olika typer av samarbeten över sundet växte mer och mer, vilket innebar att fler och fler hade ett sådant samarbete, mer eller mindre formaliserat. Kommitténs centrala och viktiga roll försvann därmed. Man var inte längre den där organisationen som själv tog initiativ, tog hand om initiativ och såg till att det hände någonting, var den där katalysatorn för Öresundsfrågor över huvud taget ...Man konstaterade att ingen kunde samlat agera som företrädare till exempel gentemot EU eller gentemot de två regeringarna. Detta menade man var en central och viktig roll för den framtida kommittén. Det var inte heller någon som skapade delaktighet och en folklig förankring för Öresundsfrågorna... Man ville effektivisera kommitténs arbete i framför allt det politiska (Christer Persson 2007-06-14).

Diskussionen om att förändra organisationen hade förts även tidigare under dåvarande direktören Birger Olofsson, men inte riktigt övergått i handling. Den utlösande faktorn för förändringen var slutligen en reform på den danska sidan där de tidigare sex amten (+ Köpenhamn och Frederiksberg amtkommuner) lades ned och ersattes av två regioner: Region Hovedstaden och Region Själland. Den danska regionreformen²⁰ vars övergångsfas som började efter regionvalet i november 2005 och som sträckte sig ända till förste januari 2007, uppehöll många av medlemmarna på den danska sidan som varit mest skeptiska till förändring. Under intervjuerna pratade man ofta om att kommittén inte hade någon styrfart under ett års tid. Detta kom att bli det ”window of opportunity”²¹ som krävdes för att kunna förändra kommittén. Det kom att bli den institutionella chock som behövdes för att de drivande policyentreprenörerna i organisationen skulle kunna

¹⁹ Bland annat föreslås ”light institutionalization” av samarbetet för att bättre kunna utforma och implementera en gemensam Öresundsstrategi (OECD 2003:27)

²⁰ För mer information om den danska strukturreformen se den danska regeringens hemsida: <http://www.im.dk/publikationer/struktureftale/index.html>

²¹ Se ”garbage can- modellen” som betonar timingens betydelse i förhållande till flöden av val, problem, lösningar och deltagare (Kingdon 1995, Cohen et al. 1972)

verkställa sina idéer. Då kommittén ändå skulle behöva ändras till följd av nya medlemsorganisationer, kunde man även passa på att göra ytterligare förändringar i organisationen.

På Öresundskomiteens möte i december 2005 tillsatte man ett speciellt politiskt utskott som skulle arbeta med hur Öresundskomiteens arbete kunde göras mer effektivt och förpliktigande. Huvuddragen i utskottets förslag var att stärka och effektivisera samarbetet i Öresundskomiteen bland annat genom etableringen av ett verkställande utskott. Som en utveckling och specificering av denna nya inriktning fördes dessutom tydliga målsättningar om lobbyarbete i vissa av kommitténs kärnfrågor in i verksamhetsplanen för 2007. Målet för 2007 är att stärka kommitténs roll som politisk plattform och lobbyorganisation. ”We have transformed the Öresund committee from a project oriented organization to a more politically oriented lobby organization...” (Petter Møller 2007-06-19).

De nya idéerna för att förändra och effektivisera kommitténs arbete kan från början sägas ha kommit från den svenska sidan av samarbetet. Som speciellt drivande aktörer i processen kan nämnas ledande politiker och tjänstemän från Region Hovedstaden och region Skåne tillsammans med direktören på Öresundskomiteens sekretariat, Petter Møller. Trots att det från flera håll kom kritik för att man inte tillräckligt hade diskuterat och förankrat förändringen, godkändes kommitténs nya inriktning och förändrade stadgar till slut av medlemmarna. Samtidigt som det nya danska regionsystemet började gälla första januari 2007 trädde även Öresundskomiteens nya stadgar i kraft.

Under intervjuerna, varav de flesta hållna i juni 2007, höll kommitténs medlemmar fortfarande på att komma in i det nya systemet. Uppsatsens uppgift blir därför att i första hand analysera förutsättningarna för ökad makt. De förändringar som har tagits upp och som kommer att analyseras i uppsatsen är alltså både den förändrade inriktningen mot att bli en lobbyorganisation och de förändrade formerna för samarbete inom Öresundskomiteen.

4.3 En fortlöpande utveckling

Trots att denna förändring har skett i en till synes svårförutsägbar och garbage can-liknande process, följer den ändå ett förhållandevis naturligt utvecklingsmönster. Även om kommitténs ändrade inriktning och organisation inte hade uppstått just vid det här tillfället, är det troligt att detta istället skett vid ett senare tillfälle. ”Antingen måste det bli bättre eller så är organisationen död” som en av de intervjuade uttryckte sig.²²

Öresundsregionens utvecklingsprocess kan även jämföras med den neofunktionalistiska process med vilken den europeiska unionen utvecklats. Precis som i EU skapas ”spillover-effekter”. Åtgärder för att uppnå ett visst mål

²² Nedläggning var inte heller ett alternativ som diskuterades, inte heller fanns någon vilja att göra det. För ytterligare diskussion om politiska organisationers varaktighet eller ”path dependency” se Pierson (2000).

skapar nya situationer där nya åtgärder krävs för att uppnå samma mål (Hix 2005:15). Både regionens och kommitténs utveckling utvecklas kontinuerligt. ”En sån här verksamhet står inte stillastående, utan den måste ständigt utvecklas” (Uno Aldegren 2007-06-11)

When you look at it in a historical process, it is always so that it's very normal that in different times you have different demands for what you have to do and how your organization is. It's not static, it's dynamic, things change, the surroundings change, everything changes so you have to change. This is a continuous process. What was the right thing to do ten or twelve years ago is not necessarily the right thing to do today (Petter Møller 2007-06-19)

Utgångspunkten att regionen och kommittén ständigt befinner sig i en fortlöpande utvecklingsprocess indikerar att det också kommer framtida förändringar. Detta är också något som kunnat skönjas under insamlandet av uppsatsens empiriska material.

I och med kommitténs senaste omvandlingsprocess uppkom en diskussion om kommunernas representation i det Öresundsregionala samarbetet. Detta är också ett problem som exempelvis har uppmärksammats av Lise Lyck (2005:30), men även av Kommitténs före detta direktör (Birger Olofsson 2007-06-20). Kanske blir en kommunal Öresundsförsamling nästa steg i kommitténs utveckling?

5 Intern sammanhållning

Makt innebär till stor del att vara *medveten* om sina egna intressen för att på så vis emancipera sig från rådande strukturer (Jfr Lukes 2005:48ff). Genom att aktörer från medlemsorganisationerna får ökade lojaliteter med Öresundskomiteen skapas därför förutsättningar för en förstärkning av regionens makt. I detta första analyserande kapitel kommer fokus därför att ligga på hur Öresundsregionen via kommittén förankras i politiker och tjänstemäns medvetanden. Genom att institutionalisera samarbetet kan man sägas skapa strukturell, eller institutionell, makt.

5.1 Politiskt kapital i Öresund

Det engelska begreppet ”neomedievalism”²³ används ibland för att beskriva det komplexa system av överlappande lojaliteter och auktoriteter som idag finns i Europa (Linklater 1998:115, Jönsson et al. 2000:37ff). Det är i detta system Öresundskomiteen analyseras i föreliggande uppsats. I analysen återfinns fem olika maktnivåer: den lokala-, den regionala-, den gränsregionala-, den nationella- och den överstatliga- (EU-) nivån. Öresundskomiteen bidrar till att framkalla lojaliteter som överlappar dessa nivåer. Det gränsregionala samarbetet har bland politiker och tjänstemän i kommittén skapat lojaliteter som från början endast fanns till den nationella och subnationella nivån. Det har skapats ett politiskt kapital i Öresundsregionen.

Öresundskomiteen är en konsensusinriktad organisation vilket ställer stora krav på medlemmarnas förmåga att samarbeta. Ända sedan Öresundsrådets dagar har det dock funnits ett intresse från politiker i regionen att samarbeta över sundet. Viljan att tillsammans uppnå gemensamma mål har drivit politiska aktörer till ett allt mer institutionaliserat nätverkssamarbete och genom åren har man lärt känna varandras kulturella skillnader och arbetssätt. I denna utveckling har interaktioner över gränsen spelat en viktig roll.

Interaktioner har en stor betydelse i institutionaliseringsprocesser då individer tenderar att sympatisera med, och ta efter dem, som de oftast interagerar med (March & Olsen 1989:44). Detta gäller också för Öresundskomiteen. Genom interaktioner har de förtroendeförhållanden som är grundläggande i nätverken mellan politiker och tjänstemän, och som är basen för samarbetet i kommittén,

²³ Alltså en ”tillbakagång” till det system som fanns i Europa under medeltiden, innan nationalstatens intåg, då lojaliteten delades mellan flera nivåer.

skapats. För att underlätta detta samarbete krävs att politiker och tjänstemän kan träffas och komma överens²⁴

Öresundskomiteen har varit otroligt viktig som mötesplats. Bara att tjänstemän från Sverige har träffat tjänstemän från Danmark och politiker från Sverige har träffat politiker från Danmark, tycker jag har varit oerhört viktigt. (Matts Hansson 2007-06-08)

Öresundskomiteens stadgeändringar och förändrade inriktning innebär att de interaktioner som funnits mellan politiker och tjänstemän nu kommer att institutionaliseras och formaliseras ytterligare.

5.2 Organisatoriska förändringar

Den största skillnaden i Öresundskomiteen är att den nu kommer att få ett verkställande utskott bestående av 12 ledande ledamöter, 6 från varje sida. Detta utskott kommer att sammanträda vid behov, men minst fyra gånger om året. Kommittén, som kommer att träffas mindre ofta än tidigare, två gånger per år istället för fyra som tidigare var brukligt, kommer att fastställa utskottets arbetsordning. Nytt i kommitténs stadgar är också att det verkställande utskottet kan tillsätta så kallade ad-hoc utskott, eller arbetsgrupper.

Vissa farhågor har uttryckts angående hur mycket tid politikerna i det verkställande utskottet är villiga att lägga ned på samarbetet. Då politikernas almanackor redan är fullspäckade riskerar Öresundsfrågorna att prioriteras bort, menar vissa. Även kritik angående representationen i det verkställande utskottet har framförts. Denna kritik till trots kan förändringarna ändå ses som positiva. Interaktionerna mellan politiker i kommitténs verkställande utskott har förutsättningar att få en annan kvalitet. Då ett färre antal personer möts i utskottet kommer man att få andra möjligheter till diskussion och utbyte av idéer, något som historiskt sett varit svårt i kommittén.²⁵

Även på tjänstemannasidan får man ett ökat gränsöverskridande utbyte då kommitténs sekretariat på ett annat sätt en tidigare kommer att samarbeta med tjänstemännen i medlemsorganisationerna.

Den ny arbeidsmetode med arbeidsprogram og nedsættelse af politiske arbejdsgrupper har allerede betydet et meget tættere samarbejde mellem embedsmænd i regionerne og sekretariatet, og det vil også på sigt betyde en større politisk involvering, hvor flere er aktivt engagerede i arbejdet. Desuden har vi planer om et årligt seminar, hvor vi sætter et aktuelt emne på dagsordenen. Det kan styrke samarbejdet. (Vibeke Storm Rasmussen (2007-08-08)

Sammanfattningsvis innebär kommitténs förändrade arbetssätt att ännu bättre möjligheter för interaktion skapas, vilket kommer att stärka det politiska kapitalet i regionen. Även själva omorganiseringen i sig kan dock ses som ett bevis på

²⁴ Jfr Kramsch (2001:50, 82) som noterar att det är på de avslappnade luncherna i styrgruppen för Maas-Rhein (ytterligare en av de europeiska gränsöverskridande regionerna) som samarbetsprojekten föds.

²⁵ I vilken man nu har 36 ledamöter istället för 32 som tidigare.

detta. Det faktum att ändringarna till slut gick igenom, trots att den kritiserats för att vara dåligt förankrade bland medlemmarna, visar återigen på en stark samarbetsvilja och tro på organisationen. Att medlemsavgiften i kommittén utan större motstånd kunde höjas med hela 30 % är ytterligare ett bevis på hur villig man är att satsa på det gränsöverskridande samarbetet.

5.3 Identiteter och politisk kultur

Det förändrade organisatoriska upplägget innebär också att man i större utsträckning kan se kommittén som en aktör än en arena. Denna skillnad i att beskriva Öresundskomiteen kan kopplas till ovan stående diskussion om lojaliteter. Att använda begreppet aktör istället för arena gör att subjektet flyttas från de enskilda medlemsorganisationerna till kommittén, *de* blir *vi*. Denna process, att skapa en gemensam identitet är, även den, under ständig utveckling i kommittén och påverkar i hög grad hur samarbetet institutionaliseras (jfr Paasi 1986:51ff, Bucken-Knapp 2002). Man kan tala om ett gradvis närmande mellan politikerna över sundet. Interaktionerna mellan politiker och tjänstemän innebär en läroprocess som bryter ner mentala barriärer och skapar förutsättningar för gemensamma sätt att arbeta (Jerneck 2007:11). Denna process har också kunnat observeras i kommitténs senaste utveckling.

Jag brukar alltid hävda att Öresundskomiteen är till för oss, vi är ett antal medlemsorganisationer som betalar ganska mycket pengar till kommittén. Det är då viktigt att vi ser att Öresundskomiteen är till för vårt bästa och vi ska se till att utnyttja den på bästa sätt...Det har varit mycket vi och dem från början. Hela det här synsättet är egentligen jättefelaktigt. Egentligen ska de [sekretariatet] jobba för oss och vi måste se till att de jobbar på rätt sätt. Jag tror att det som kommer att hända nu får det till att bli en bättre diskussion (Eskil Mårtensson 2007-06-15)

I Öresundskomiteens fall tas också skillnaden i politiska kulturer upp som en viktig aspekt av samarbetet. I grunden finns olika normer på vardera sidan om gränsen som styr hur man löser problem och bygger institutioner. Ofta har detta också varit ett hinder för samarbetet (jfr Jerneck 1999:158)

Politisk kultur kan kopplas institutionalisering då denna ofta ses som institutioners bärare (Jepperson 1991:150). Den kan sägas styra integrationen på ett meta- plan (jfr Kooiman 2000:159f, 2003:81). Framväxten av en gemensam politisk kultur skulle således gynna institutionaliseringen av det politiska samarbetet.

Utän att ta ställning till om någon politisk kultur ännu uppkommit, kan man ändå konstatera att en ökad förståelse för den andra sidan har utvecklats under åren. Detta illustreras bland annat av att Öresundskomiteen, som tidigare ansetts ha en dansk prägel, blir något mer "försvenskad" efter omorganisationen. Kommitténs omvandling innebär alltså något av en kompromiss mellan de politiska kulturerna.

Jeg opfatter ikke de politiske kulturer som en barriere. Det er ikke et spørgsmål om at den ene kultur skal vinde over den anden. Det drejer sig om at lære hinanden at kende. Og det gør vi bedre, når vi sætter os sammen i arbejdsgrupper og giver os selv tid og rum til på seminarer at tage mere dybtgående drøftelse af de emner, vi er engagerede i. Og det lægger den ny struktur op til (Vibeke Storm Rasmussen (2007-08-08)).

Kanske är det först då det politiska kapitalet går över i identiteter och politiska kulturer som samarbetet verkligen har institutionaliserats. Den politiska makten bildas måhända någonstans i en övergångsprocess när *de* blir *vi*.

6 Extern makt

För att skaffa sig inflytande eller makt på den statliga och överstatliga arenan gäller för regioner att utöva governance. I detta sammanhang är kunskap och information viktiga faktorer för att föra upp frågor på den politiska agendan. Öresundskomiteen har ett övertag då man besitter både information och kunskap om sin egen region som varken finns på nationella eller på supranationell nivå. För att kunna dra nytta av sin maktposition krävs dock att kommittén kan utnyttja detta beroendeförhållande (jfr Fernandez 1998:14). Detta kan göras med hjälp av verktyg som förhandlingar, timing, förtroende och manipulation, vilka alla är viktiga ingredienser i ett framgångsrikt lobbyarbete.²⁶ Grundläggande för detta lobbyarbete är också, speciellt då det utförs av politiker och deras tjänstemän, legitimitet

6.1 Förbättrade förutsättningar

I have told my politicians that they are the best lobbyists in the world because they are politicians themselves and they know about these things. They have the political connections; they are members of the political parties and so on... (Petter Møller2007-06-19)

Regional lobbying kan i viss mån kopplas till förra kapitlets diskussion om identitet. Det faller sig nämligen mer naturligt för en politiker med en Öresundsregional identitet att i olika sammanhang föra fram regionens gemensamma intresse. Politiker blir då effektiva institutionella entreprenörer som skapar och reproducerar länkar till nätverk. Den regionala sammanhållningen är även viktig då hängivenhet, det vill säga viljan att investera resurser och tid är en viktig förhandlingsfaktor (Fernandez 1998:17)

Då regional lobbying har ett speciellt förhållande till demokratisk legitimitet (se Jerneck och Gidlund 2001:105) är också den politisering som skett av kommittén en fördel i dessa sammanhang. Denna legitimitet stärks också i takt med att vardagsintegrationen börjar ta fart och att Öresundspolitiska frågor också börjar beröra gemene man i regionen.

²⁶ Lobbying har traditionellt sett definierats som en process mellan en offentlig och privat aktör som exempelvis här i Lester Milbraths definition: "...the stimulation and transmission of communication, by someone other than a citizen acting on his own behalf, direct towards a government decision-maker in the hope of influencing a decision" (Bern 1994:18). Ett annat utmärkande drag är att lobbying ofta sker bortom offentligheten, det vill säga i ganska informella sammanhang (Jerneck och Gidlund 2001:103).

6.2 Regionen och staterna

Öresundsregionen är till en mycket stor del beroende av hur de danska och svenska centralstaterna väljer att agera. Öresundsbron, som är en stor anledning till att man över huvud taget startade kommittén hade knappast kommit att byggas utan staternas engagemang.²⁷ Detta förhållande håller dock delvis på att förändras och visa sig ömsesidigt. Ett symboliskt exempel är att de statliga observatörer som tidigare suttit med i kommittén har tagits bort i det nya systemet.

De har ju inte där att göra. De är inte medlemmar i organisationen. Det är som om du är medlem i en bostadsrättsförening och så ska boverket eller banken som står för lånen sitta med i styrelsen, vad har de där att göra? (Per-Olof Persson 2007-06-15)

...Om man [i kommittén] säger att man kommer fram till att man ska lobba svenska staten, då kanske inte svenska staten ska sitta där och lyssna på det (Eskil Mårtensson 2007-06-15)

6.2.1 Nationella skillnader

Regionens förhållande till den statliga nivån ser olika ut beroende på vilken sida gränsen man befinner sig. Skåne ligger tämligen långt från huvudstaden Stockholm och har en perifer roll gentemot det svenska nationella centrumet. Den danska sidan av Öresundsregionen ligger däremot mitt i den nationella mittpunkten då Köpenhamn är huvudstad i Danmark. Denna skillnad gör att man på den svenska sidan av Öresundsregionen är mer oberoende av sin centralstat. Stockholms avlägsenhet har också lett till att det historiskt sett varit Köpenhamn som varit den mer engagerade huvudstaden i integrationsfrågorna (Jerneck 1999:126f).

De geografiska skillnader påverkar också vilken typ av kontakter de regionala och lokala aktörerna har med centralstaten. På den svenska sidan har man till stor del använt den så kallade Öresundsdelegationen för att kommunicera med huvudstaden. Via denna delegation interagerar regioner och kommuner i Öresundsområdet två gånger årligen med den svenska samarbetsministern för nordiska frågor.

På den danska sidan sker inte interaktionerna med den nationella nivån under lika formaliserade former. Här använder sig istället enskilda politiker av mer informella kontakter i kommunikationen med staten, vilket också gäller Öresundskomiteen (Fertner 2006:3).

²⁷ Politisk lobbying från lokala och regionala aktörer låg dock bakom även detta beslut (Jerneck 1999:167)

6.2.2 En modifierad taktik

För att kunna utnyttja det ömsesidiga beroende som finns mellan staten och regionen krävs att man får tillgång till de policynätverk staterna använder för att fatta beslut i olika frågor. Att lobba mot de nationella regeringarna har också länge varit en del i Öresundskomiteens verksamhet. Efter den förändring som har skett i kommittén kommer man dock att satsa än mer på lobbying än tidigare. Det kommer även att ske en samordning av lobbyverksamheten som tidigare saknats. Enligt arbetsprogrammet för 2007 ville man satsa extra stora resurser på lobbying inom gränshinder på arbetsmarknaden och inom infrastruktur.

När det gäller infrastrukturen håller båda regeringarna just nu på att utforma förslag till nya nationella trafikinvesteringar. Man har därför i Öresundskomiteen kommit överens om att utforma en gemensam ståndpunkt gentemot båda dessa processer. Detta innebär både skriftliga förslag till de nationella kommissionerna, men även mer aktivt lobbyarbete.

För att göra staterna uppmärksamma på frågan om gränshinder för arbetsmarknader har kommitténs ordförandeskap, det vill säga ordförande Vibeke Storm Rasmussen och vice ordförande Jerker Swanstein, för första gången gemensamt besökt de nationella regeringarna. Detta har till slut resulterat i att arbetsmarknadsministrarna från båda länderna skrivit under en gemensam deklARATION vid 2007 års Öresundsting²⁸ i och med deklARATIONEN ”Två länder - en arbetsmarknad”. Fastän liknande deklARATIONER skrivits under vid tidigare tillfällen använde de båda ministrarna ordet ”bindande”, vilket inte har skett tidigare enligt direktör Petter Møller. Den första konsekvensen av undertecknandet av deklARATIONEN har varit tillsättandet av arbetsgrupper från både svenska och danska staten för att lösa gränshindren.

6.2.3 Skillnaderna så här långt

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att kommitténs nya inriktning mot en mer aktiv lobbyverksamhet ser ut att fungera. Ovanstående berättelser visar att man har lyckats föra upp Öresundsfrågor på de nationella agendorna. Framför allt förefaller det som att man lyckats intressera den annars ganska ointresserade svenska regeringen för Öresundsfrågor. Istället för att som tidigare gå via utrikesdepartementet går man nu raka vägen till de departement som direkt berörs av Öresundsintegrationen i olika frågor. Att den svenska centralstaten har ändrat inställning enbart på grund av Öresundskomiteens ansträngningar är dock en sanning med modifikation. De flesta personer som intervjuats menar att det svenska regeringsskiftet varit en bidragande orsak till det ökade intresset.

²⁸ Det årliga Öresundstinget fick dessutom extra medial uppmärksamhet då man för första gången fick kungligt deltagande både från dansk och från svensk sida. Detta visar bland annat hur viktig timing är i lobbyingsammanhang.

6.3 Den europeiska arenan

Öresundskomiteens arbete hänger också, inte minst genom det finansiella interregstödet ihop med den europeiska politiska arenan. Som tidigare nämnts pågår en neoregionalistisk diskurs på EU-nivå samtidigt som det sägs att nationalstaterna blir allt mer förbisedda i relationerna mellan unionen och de subnationella nivåerna (Giordano 2001:28, Hix 2005:220). Även om gränsöverskridande regionala samarbeten inte kan mäta sig med inomstatliga regioner eller nationer, finns ändå en plats för gränsregioner i EU:s beslutsprocess (Perkmann 2002b:110).²⁹ EU:s arbete för att minska barriärerna mellan länder³⁰ är dessutom av särskilt intresse för Europas gränsöverskridande regioner.

6.3.1 Interreg

EU:s stöd till regionen, de så kallade interregpengarna, har genom åren varit en starkt bidragande orsak till den gränsöverskridande integrationsprocessen och till Öresundskomiteens framgångsrika arbete. Även om integrationen sannolikt fortskridit utan detta finansiella stöd är det ändå en allmän uppfattning att pengarna fungerat som katalysator för integrationen. Detta är något som också de personer intervjuade i den här undersökningen kan hålla med om.

När Öresundskomiteen startade ville man binda samman regionen med kultur och kulturen blev till stor del finansierad av EU pengar (Jens Nielsen 2007-06-18, av författaren fritt översatt från danska).

I utformandet av nästa interregprogram, Interreg IVA, har Öresundskomiteen deltagit genom att utarbeta ett programförslag som nu har lämnats till EU kommissionen.³¹ Det nya programmet som förväntas godkännas hösten 2007, omfattar förutom Öresundsregionen även områdena runt Skagerack och Kattegat. Detta innebär med andra ord att ytterligare län, regioner och fylken från Sverige och Danmark, men nu även från Norge, kommer att ingå i programmet. Denna förändring kommer dock inte att innebära någon större skillnad för Öresundsregionen som kommer att bli ett av två subprogram. Skillnaden är möjligen att man kommer att få ännu mer pengar än tidigare.

²⁹ EU:s politiska system karaktäriseras ofta som poröst och lättillgängligt och med en beslutsordning med en betydande aktörspluralism. De många länkarna mellan institutioner, kommittéer, medlemsstater och andra intressenter skapar ett stort antal tillträdespunkter. Speciellt kommissionen, med sina många rådgivande kommittéer, kan ses som en viktig målgrupp för en regional lobbyist (Se Jerneck & Gidlund 2001:109ff)

³⁰ Se exempelvis EU:s vision för gemensam arbetsmarknad i rapporten COM(2007) 60 final, samt kommissionens grönbok om modernisering av arbetsrätten COM (2006) 708 final (som finns att söka på <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=sv>)

³¹ Genom den så kallade partnerskapsprincipen engagerar kommittén regionerna i utformandet av det regionala stödet (Erlingsson 2001:23f)

There is much more money now than ever before. It's almost doubling. In the last programme there was 30 million euros and now there is almost 60 million euros for the Öresund region. One of my biggest hesitations in that respect, and my politicians actually agree on that is that; if you use 60 million euros, than you can multiply it by two. That's more than a hundred million euros, almost a little less than a billion Danish kroner. That's a lot of money, and I'm not sure the regional level has that kind of money... (Petter Møller 2007-06-19)

6.3.2 EU-lobbying

På samma sätt som det är viktigt att få tillgång till de nationella policynätverken är det också viktigt att använda sig av de europeiska. Öresundskomiteens lobbyverksamhet gentemot de europeiska institutionerna har dock inte utvecklats på samma sätt som verksamheten gentemot staternas organ.³² ”Jag kan inte komma på någon fråga där man på Öresundsregional nivå gjort något där nere [i Bryssel]” (Christer Persson 2007-06-14). Inte heller verkar man ha använt AEBR³³, i speciellt stor utsträckning. Trots att det pågår vissa informella diskussioner om hur man skall bevaka Europafrågorna, finns det få konkreta handlingsplaner.

AEBR är de gränsöverskridande regionerna i Europas egen intresseorganisation och har genom åren stått för många viktiga lobbyinginsatser mot såväl EU: kommissionen som Europarådet (se bl.a. Hall et al. 2005:68, Perkmann 2002b:116ff). Öresundskomiteen är medlem av denna organisation om än en ganska passiv sådan. Under intervjuerna har inställningen varit att AEBR har mer att lära av Öresundsregionen än tvärt om.

För att företräda regioner och kommuner i EU-systemet är det också vanligt att det etableras så kallade regionkontor på plats i Bryssel (se Jerneck & Gidlund 2001:58). Det fanns också tidigt en diskussion i Öresundskomiteen om att starta ett Öresundskontor. Argumenten mot detta var då att det skulle konkurrera med de befintliga kontoren samt de svårigheter som följer av att bygga upp ett kontor ”från scratch” i Bryssel (Jerneck 1999:165f). Idag finns fortfarande inget gemensamt kontor, även om Malmö och Köpenhamn har delat lokal i det så kallade ”Baltic sea house” i Bryssel. Nu ska Köpenhamnskontoret dessutom läggas ned. ”Danskarna verkar inte ha samma behov av att bevaka Europafrågor utom i väldigt specifika frågor ” (Pia Kinhult 2007-06-25). Möjligen kan detta bero på en ovilja från den danska staten att stärka regionernas roll, som ett av de danska intervjuobjekten uttryckte sig.

³² Det lär dock ha pågått en hel del lobbyarbete för att Öresund skulle få bli ett interreg- område (Hall et al. 2005:113). Andra Lobbyaktiviteter har varit att exempelvis ingå i ett konsortium som lobbade för placeringen av den europeiska EES anläggningen i Lund eller att man gått med på att tillsammans med Medicon Valley lobbya för att IMIs (Innovative Medicines Initiative) sekretariat ska placeras i regionen. Ett annat exempel på hur man har jobbat för Öresundsregionen i Bryssel är bildandet av en ”Öresundsklubb” för Öresundsbor arbetandes på den Europeiska kommissionen.

³³ Association of European Border-Regions

6.3.3 EU – en outnyttjad möjlighet

Den europeiska arenan är alltså minst sagt en outnyttjad resurs. Kommitténs nya inriktning mot lobbying och opinionsbildning innebär dock bättre förutsättningar även för att kunna påverka i Europa. Även om interregpengarna verkar räcka mer än väl måste det finnas andra områden inom vilka det kan vara befogat att gå den ”europeiska vägen” och engagera sig mer i exempelvis AEER. Under intervjun med Öresundskomiteens förre direktör Birger Olofsson föreslog denne exempelvis att ett EU direktiv skulle kunna vara lösningen på ett av de gränshinder, nämligen skattefrågan, kommittén nu arbetar för att åtgärda.

Både den kunskap man införskaffat sig framför allt genom de egna erfarenheterna av gränshinder, men även den position man har i egenskap av framgångsrik region är tunga vapen för att föra fram idéer i europeiska nätverk. Att leda genom attraktion eller exempel kan vara nog så kraftfullt som genom andra mekanismer (Nye Jr. 2004:6)

7 Konklusion

Öresundskomiteen har genom att få en förbättrad tillgång till nationalstaternas agendor visat att dess senaste organisatoriska förändringar har varit lyckosamma ur ett indirekt maktperspektiv. För att få tillgång till en politisk agenda krävs dock att man också kan definiera den egna organisationen. Den institutionaliseringsprocess som skett inom kommittén, och som till slut har renderat i en förändring av organisationens struktur, har bidragit till denna självmedvetenhet. Genom att institutionalisera det Öresundsregionala politiska samarbetet skapas vad man kan kalla strukturell makt. Då politiker och tjänstemän i Öresundskomiteen knyts till andra institutioner bortom den statliga utmanas statens suveränitet. Genom att skapa politiskt kapital, och kanske även identiteter och kulturer i kommittén, gör man sig oberoende. Deltagandet i det gränsöverskridande samarbetet gör att både politiker och tjänstemän börjar tänka i andra banor och påverkar även den förhandlingskraft med vilken man driver politisk lobbying.

Utvecklingen som skett i och med kommitténs förändrade stadgar och inriktning är dock bara en del av en mycket större och fortgående förändringsprocess. Denna process sker via en ökad funktionell integration samt en ökad politisk och Öresundsregional socialisering som ytterst kan härledas till Öresundskomiteens start 1993.

Både institutionaliseringen genom socialisering och den ökade funktionella integrationen har kontinuerligt lett till ökad förhandlingskraft, det vill säga makt, gentemot andra nivåer i flernivåstyret. Samtidigt har båda faktorerna även lett fram till dagens omorganiserade kommitté som genom politisk legitimitet och bättre lobbyingsmöjligheter också bidrar till att regionen kan stärka sin position på den politiska scenen. Bildandet av Öresundskomiteen har alltså varit avgörande för regionens maktutvecklande. Den senaste omorganiseringen har goda förutsättningar att bli lika betydelsefull.

Å andra sidan kan Öresundskomiteens bildande härledas till de gränsöverskridande regionala och politiska kontakter som fanns innan kommittén och till de politiker som gemensamt lobbade för byggandet av Öresundsbron. Med andra ord kan man alltså hävda att det är det gränsöverskridande politiska kapitalet och den gemensamma samarbetsviljan på lokal och regional nivå över sundet som är den grundläggande orsaken till regionens förändringsprocess. Öresundskomiteens ändrade stadgar och inriktning speglar dock denna utveckling och kan därför sägas vara ett tecken på regionens ökade makt.

8 Referenser

8.1 Intervjuer

- Aldegren, Uno (s). Region Skåne. Intervju Malmö 2007-06-11
Hansson, Matts. Lunds kommun. Intervju Lund 2007-06-08
Kinhult, Pia (m). Region Skåne. Telefonintervju 2007-06-25
Mårtensson, Eskil. Region Skåne. Intervju Malmö 2007-06-15
Møller, Petter direktör Öresundskomiteen. Intervju Köpenhamn 2007-06-19
Nielsen, Jens (s). Köpenhamns Kommun. Intervju Köpenhamn 2007-06-18
Olofsson, Birger f.d. direktör Öresundskomiteen. Intervju Lund 2007-06-20
Persson, Christer. Malmö Kommun. Intervju Malmö 2007-06-14
Persson, Per-Olof. Region Skåne. Intervju Malmö 2007-06-15
Storm Rasmussen, Vibeke Region (s) Region Hovedstaden. Brevväxlingsintervju
2007-08-08
Thuesen, Eskil. Köpenhamns kommun. Intervju Köpenhamn 2007-06-13
van Leenen, Eric. Sekretariatsleder interregsekretariatet Öresundskomiteen.
Intervju Köpenhamn 2007-04-26

8.2 Bibliografi

- Bang, Henrik P. 2003. "Governance as political communication" i Bang Henrik P. (red.) *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Berg, Per-Olof – Löfgren, Orvar 2000. "Studying the Birth of a Transnational Region" i Berg, Per Olof – Linde-Laursen, Anders – Löfgren, Orvar (red.) *Invoking a Transnational Metropolis –The making of the Øresund Region*. Lund: Studentlitteratur.
- Bern, Thomas 1994. *Lobbying i EU*. Stockholm: Narenius & Santérus Förlag AB.
- Bucken-Knapp, Gregg 2002. "Testing Our Borders: Questions of National and Regional Identity in the Øresund Region" i *Journal of Baltic Studies*. Vol 33:2 sid. 199-219.
- Cohen, Michael D. – March, James G. – Olsen, Johan P. 1972 "A garbage Can Model of Organizational Choice" i *Administrative Science Quarterly*, Vol 17:1. sid. 1-25.

- Delanty, Gerard, 2002. *Medborgarskap i globaliseringens tid*. Lund: Studentlitteratur.
- Ek, Richard 2003. *Öresundsregion – bli till! De geografiska visionernas diskursiva rytmer*. Lunds universitet: Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi.
- Elofsson, Kristina och Riddefjäll, Teresia 1998. *Flernivådemokrati. En teoretisk såväl som praktisk utmaning*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Erlingsson, Gissur Ó. 2001. Demokrati utan gränser Öresundskomiteen - en okonventionell politisk konstruktion i det framväxande flernivåsystemet. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Erlingsson, Gissur Ó. 2000. "Regionbyggandets dilemma" i Lyck, Lise m.fl. *Öresundsregionaliseringen analyseret strategisk og ledelsesmessigt*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Fernandez, Christian 1998. *The Bargaining Region*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Fertner, Christian 2006. "Co-operation and integration in cross-border regions: The case studies Copenhagen-Malmö and Vienna-Bratislava". Essä publicerad i tidskriften *Der öffentliche Sektor – Forschungsmemoranden 2/2006* sid. 27/40 vid Centre of Public Finance and Infrastructure Policy, Wiens tekniska universitet.
- Giordano, Benito 2001. " 'Institutional Thickness', Political Sub-Culture and the Resurgence of (The 'New') Regionalism in Italy: A Case Study of the Northern League in the Province of Varese" i *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, Vol. 26:1. sid 25-41.
- Hall, Patrik - Sjövik, Kristian - Stubbergaard, Ylva 2005. *Nätverk söker förankring: Öresundsregionen i ett demokratiperspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Hirst, Paul 2000. "Democracy and Governance" i Pierre, Jon (red.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hix, Simon 2005. *The Political System of the European Union*. Andra upplagan. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hoff, Jens 2003. "A constructivist bottom-up approach to governance: the need for increased theoretical and methodological awareness in research" i Bang, Henrik P. *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Holst Jørgensen, Birthe (1998), *Building European Cross-border Cooperation Structures*. University of Copenhagen: Institute of Political Science.
- Jepperson, Ronald L. 1991. "Institutions, Institutional Effects, and institutionalism" i Powell, Walter W. – DiMaggio, Paul J. (red.) *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Jerneck, Magnus 2007. *Öresund- det gränsregionala ledarskapets problem*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Jerneck, Magnus – Gidlund, Janerik 2001. *Komplex flernivådemokrati: regional lobbying i Bryssel*. Malmö: Liber Ekonomi.

- Jerneck, Magnus 2000, "Multilateralt ledarskap i Öresund" i Lyck, Lise m.fl. *Øresundsregionaliseringen analyseret strategisk og ledelsesmæssigt*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Jerneck, Magnus 1999. "Politisk makt och integration i Öresund" i Integration och utveckling i Öresundsregionen: Möjligheter och utmaningar. En utredning gjord av Lunds universitet på uppdrag av Utrikesdepartementet. Lund: Lunds Universitet.
- Jessop, Bob (2002), "The Political Economy of Scale" i Perkmann, M. & Sum, N. L. (red.) *Globalization, Regionalization and Cross-border Regions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Jönsson, Christer, Tägil, Sven & Törnquist, Gunnar (2000), *Organizing European Space*. London, Thousand Oaks.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Andra upplagan. New York: Harper Collins College publishers.
- Linklater, Andrew 1998. "Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian European state" i Archibugi, Daniele – Held, David – Köhler, Martin (red.) *Re-imagining Political Community*. Cambridge: Polity Press in association with Blackwell publishing Ltd.
- Kooiman, Jan 2003. "Activation in governance" i Bang, Henrik P. (red.) *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Kooiman, Jan 2000. "Societal Governance: Levels, models, and Orders of Social-Political Interaction" i Pierre, Jon (red.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Kramsch, Olovier 2001. "Navigating the Spaces of Kantian Reason: Notes on Cosmopolitical Governance within the Cross-border Euregios of the European Union" i *Geopolitics* Vol 6:2, sid. 27-50.
- Lukes, Steven 2005. *Power: a radical view*. Andra upplagan New York: Palgrave Mcmillan.
- Lyck, Lise 2005. "Grænseoverskridende kommunalt samarbejde i teori og praksis" i Levring, Peter – Lyck, Lise (red.) *Grænseoverskridende kommunalt samarbejde i Øresundsregionen*. Malmö: ØI förlag/Øresundsinstitutet.
- Nye Jr, Joseph S. 2004. *Soft Power: The means of success in world politics*. New York: PublicAffairs.
- March, James G. – Olsen, Johan P. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. London: Collier Macmillan Publishers.
- Paasi, Anssi 1986. *The Institutionalization of Regions: A theoretical framework for understanding the emergence of regions and construction of regional identity*. Joensuu: Fennia 164.
- Perkmann, Markus 2002a. The rise of the Euroregion: A bird's eye perspective on European cross-border co-operation. New York: The Free Press, A Division of Macmillan, Inc.
- Perkmann, Markus 2002b. "Euroregions: Institutional Entrepreneurship in the European Union" i Perkmann – Markus och Sum, Ngai-Ling (red.) *Globalization, Regionalization and Cross-border regions*. Basingstoke: Palgrave Mcmillan Ltd.

- Pierre, Jon 2000. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Paul 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics" i *The American Political Science Review*, Vol. 94:2 sid. 251-267.
- i Pierre, Jon (red.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. 2000. "Governance and Public Administration" i Pierre, Jon (red.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosén, Tommy – Ottosson, Håkan – Eklund, Anna 2005. *Nationsgränsöverskridande samverkan*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting. Skriften finns för nedladdning på förbundets hemsida www.skl.se
- Rosenau, James N. 1998. "Governance and Democracy in a Globalizing World" i Archibugi, Daniele – Held, David – Köhler, Martin (red.) *Re-imagining Political Community*. Cambridge: Polity Press in association with Blackwell publishing Ltd.
- Schneider, Ursula (2004). "Economic Space in a Transnational Economy: From Physical to Functional and from National to Trans Border Regions" i Zimmermann, F. M. & Janschitz, S. (red.) *Regional Policies in Europe – Soft Features for Innovative Cross-Border Cooperation*. University of Graz: Institute of geography and Regional science.
- Scott, Richard W. 2001. *Institutions and Organizations*. Andra upplagan. Thousand Oakes, California: Sage Publications, Inc.
- Stone Sweet, Alec – Sandholtz, Wayne – Fligstein, Neil 2001. "The Institutionalization of European Space" i Stone Sweet, Alec – Sandholtz, Wayne – Fligstein, Neil (red) *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Schwartz, David L. 2003. "Pierre Bourdieu's political sociology and governance perspectives" i Bang, Henrik P. (red.) *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press.
- Tallberg, Pontus (red.) 2003. *Regionernas Europa*. Utgiven av Skåne och Västra Götalandsregionen
- Tägil, Sven 2001. "Regions in Europe – a historical perspective" i Persson, Hans-Åke – Eriksson, Inge (eds.) *Border Regions in Comparison: Five Lectures from a Conference held 4th of May 2000 at Malmö University*. Lund: Studentlitteratur.
- Östhol, Anders (1996), *Politisk Integration och Gränsöverskridande Regionbildning i Europa*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen Umeå universitet.

8.3 Övriga källor

OECD 2003. *Oresund Denmark/Sweden*. OECD: OECD Publishing.
www.oecdbookshop.com

SOU 2007:13. *Regional utveckling och regional samhällsorganisation Sekretariatsrapport nr 3 till Ansvarskommittén*. Stockholm: Fritzes Offentliga publikationer. www.sou.gov.se

Öresundskomiteen 10 år. www.oresundskomiteen.dk