

# Det regionala partnerskapet

*– ett verktyg för Skåne att samverka?*

# Abstract

Because of a more globalised world the national states have been forced to make structural changes at both national, regional and local level to cope with different challenges. The regional community has become an important area which has resulted in a policy of more self governing, both for the regional and the local level.

The aim of the thesis is to study the relation between regional and local level in the partnerships organisation. To fulfil the aim of the thesis, a case study of Region Skåne is used. The analyse is based on expressions such as cooperation, conflict, power and influence.

The result of the thesis confirms that the opinion between the regional and the local level is very different. The representatives from Region Skåne experience the cooperation as quite good because it creates an opportunity for discussions and a possibility to learn from the other actors which in turn creates a qualification in the exchange of knowledge. On the other hand the actors feel a weak interest from their local communities to cooperate in the partnership. One big reason for this low interest is probably a lack of power to make concrete decisions. Furthermore, the huge amount of actors creates a limited space for all actors to get heard. It creates a conflict of interests, where the small actors usually lose to the advantage of the bigger actors.

*Key words:* Regional partnership, regional growth programs, local and regional cooperation, Region Skåne.

*Antal tecken:* 82 545

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågställningar.....	2
1.2	Metod.....	2
1.3	Material.....	3
1.4	Disposition .....	5
<b>2</b>	<b>Analysmodell.....</b>	<b>6</b>
2.1	Partnerskapet – en del i en ny process.....	6
2.2	Partnerskapet – ett nytt verktyg för samverkan?.....	7
2.2.1	Att gå från samtal till samverkan.....	8
2.2.2	Samverkan - ett konfliktladdat möte?.....	9
2.3	Partnerskapet - en väg till makt och inflytande?.....	10
<b>3</b>	<b>En bakgrund till Region Skånes regionala partnerskap .....</b>	<b>13</b>
3.1	En ny regionalpolitik .....	13
3.2	Statens regionala tillväxtprogram.....	14
3.2.1	Det Skånska tillväxtprogrammet .....	15
3.3	Statens regionala partnerskapet.....	15
3.3.1	Det skånska partnerskapet.....	15
<b>4</b>	<b>Partnerskapet i Region Skåne.....</b>	<b>17</b>
4.1	Partnerskapet – en del i en ny process.....	17
4.1.1	Tillväxtprogrammet – en pressad utformningsprocess .....	17
4.2	Partnerskapet – ett nytt verktyg för samverkan?.....	19
4.2.1	Vem gynnar partnerskapet?.....	20
4.2.2	De deltagande aktörerna .....	22
4.2.3	Samverkan - ett konfliktladdat möte?.....	23
4.3	Partnerskapet - en väg till makt och inflytande?.....	24
4.3.1	Finansiella resurser .....	26
<b>5</b>	<b>Slutdiskussion .....</b>	<b>28</b>
<b>6</b>	<b>Litteraturlista.....</b>	<b>31</b>
	<b>Bilaga 1 Intervjuguide.....</b>	<b>34</b>

# 1 Inledning

En allt mer globaliserad värld har under de senaste decennierna kommit att förändra vår samhällsstruktur. Stater och andra intressenter har därmed börjat agera i nätverksliknande konstellationer för att möta utmaningarna i samhällsstrukturen (Andersson et al. 2005:14). Det har i och med en mer globaliserad omgivning ökat kraven på förmågan att ha en samhällsorganisation som karaktäriseras av en flexibel och rörlig organisation (Pierre & Peters 2000:22f). Denna utveckling har dessutom ändrat synen på nationalstatens roll. Beroende på sammanhanget anses den ibland för liten och på så vis begränsad i sin förmåga att kunna hantera stora och globala problem medan den vid andra tillfällen tycks vara allt för stor för att kunna lösa små och lokala problem (Pierre & Peters 2000:16f; Dahl & Tufte 1973:13f). Detta har resulterat i en decentralisering av samhället genom att det som förr utfärdades av staten, så som regler och idéer om hur samhället skall organiseras, idag i en allt större utsträckning sker inom såväl internationella som regionala och lokala förhandlingsmiljöer. Utvecklingen har kommit att påverka förutsättningarna för såväl det lokala självstyret som för den statliga styrningen (Ehn 2001:16).

För Sveriges del har framförallt EU och dess regionalpolitik varit en av de drivande aktörerna för en förändrad samhällsstruktur. Ett centralt verktyg för att möta utmaningarna i den förändringsprocessen blev införandet av s.k. *partnerskap*, alltså en form av samverkan mellan offentliga och privata aktörer från nationella, regionala och lokala nivåer. I partnerskapet försöker aktörer med olika syften och verksamheter enas kring vissa gemensamma mål och arbetsformer för att tillsammans nå tillväxt i sin region. Genomslaget för partnerskapsprincipen i Sverige kom 1998 genom nya mål för EU:s medlemsstater gällande införandet av tydligare tillväxtmål. Det politiska arbetet kring dessa tillväxtmål skulle då ske på regional nivå genom samverkande partnerskap (Bache & Flinders 2004:166; Ansell et al. 1997).

Det har efter genomslaget kommit att bli allt vanligare att upprätta partnerskap. Denna nya organisationsform har kommit att bli en del av den omstrukturering som kommit att karaktäriseras av en rörelse från ”government” till ”governance”. Detta innebär att de tidigare tydliga gränserna mellan det privata och det offentliga i samhällsorganisationen nu suddats ut. Partnerskapsorganisationens övergripande mål är således att nå en ökad hållbar ekonomisk tillväxt och att utveckla en bättre helhetssyn för en bättre tvärspektoriell samverkan mellan dess deltagande aktörer (Hudson & Rönnblom 2003:93). Vidare är partnerskapet en del av den nya regionalpolitiken, vilken många gånger handlar om att effektivisera regioner och att förstärka den demokratiska förankringen genom att arbeta närmre medborgarna. Begreppen demokrati och effektivitet har dock ofta visat sig stå i konflikt med varandra i den

regionalpolitiska debatten (Gidlund 1998:22). Det har funnits förhoppningar om att partnerskapet ska skapa en bred representation i samhället och på så vis vara en viktig del i förnyelsen av demokratin på den regionala nivån. Partnerskapsmodellen har dock visat sig vara ett kontroversiellt område både inom forskningen och bland de deltagande aktörerna i de regionala partnerskapen. Kritiker hävdar att det oftast är de demokratiska värdena som måste ge vika till fördel för strävan om effektivitet. Då partnerskapsmodellen blivit ett verktyg för att hantera den nya samhällsstrukturen syns denna konflikt även i studier kring partnerskapsorganisationen (Olsson 2003:295f). Exempelvis menar vissa att partnerskapsideologin i relationen mellan offentligt och privat har medverkat till den privata sektorns fördel. På så vis anser forskarna att den demokratiska förankringen går förlorad och att ett samspel mellan privata och offentliga aktörer riskerar att leda till ett elitsamarbete mellan enbart de största och starkaste aktörerna (t.ex. Dahlsson 2000:17f; Johansson et al. 2000:37f).

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Ämnesområdet för uppsatsen ligger inom ramen för partnerskapets organisationsform. Fokus kommer att läggas vid aktörers förmåga att samverka mellan olika nivåer inom det regionala partnerskapet. För att avgränsa problemområdet kommer den empiriska utgångspunkten att vara Region Skånes regionala partnerskap och dess situation.

*Syftet* med uppsatsen är därmed att studera relationen mellan de regionala och lokala aktörerna inom partnerskapets organisationsform. Det centrala i detta avseende är problematiken kring aktörernas olika möjligheter till inflytande och deltagande. Utifrån detta har följande frågeställningar formulerats:

- Vilka konsekvenser kan den öppna organisationsform som partnerskapet representerar ge gällande aktörernas möjlighet att samarbeta och påverka policyprocessen?
- Kan partnerskapet ses som en väg till ökad möjlighet till makt och inflytande?
- På vilket sätt har samarbetet inom Region Skånes partnerskap påverkat utformningen av policyprocessen i partnerskapet?

## 1.2 Metod

Med hänsyn till uppsatsens syfte och frågeställningar förefaller en kvalitativ fallstudie mest lämpad. Anledningen till detta är att det i litteraturen kring regionalt partnerskap påvisas många olika varianter gällande definitionen och beskrivningen av vad ett regionalt partnerskap är. Dessutom infinner sig faktumet

att olika partnerskaps utformning och resultat varierar beroende på de olika partnerskapens innehåll och dess konstellationer av olika deltagare (Elander 1999:332f). Därmed finner jag det av värde att göra en studie av ett specifikt partnerskap med en ambition om att öka förståelsen för vår fortsatta regionalpolitiska utveckling.

Eftersom Region Skåne tillsammans med Västra Götaland är en av två pilotprojektsregioner fann jag det intressant att studera Region Skånes tillväxtprogram vilket administreras genom ett regionalt partnerskap. Detta föranleder valet av kvalitativ fallstudie med det menat en studie som inriktar sig på bara en undersökningsenhet. Valet av ett specifikt fall blir därmed centralt för uppsatsens utformning.

Det väsentliga i en kvalitativ metod är inte att pröva om informationen har generell giltighet utan snarare att erhålla en djupare förståelse för det valda problemområdet. En fallstudie har en fördel i att de går på djupet för att nå förståelse för relationer och processer, vilka oftast är sammanlänkande och påverkar varandra. Fallstudiens djupgående analys skapar därmed goda förutsättningar för att kunna reda ut komplexiteten i fallet och för att upptäcka hur olika delar påverkar varandra (Holme & Solvang 1997:92f; Merriam 1994:44f).

Jerneck och Sjölin (2003:31) har genom sin forskning om försöksverksamheterna sett uppenbara förändringar i samverkan mellan Region Skåne och kommunerna som en följd av ett ökat självstyre. Deras forskning liksom mycket annat material som behandlar partnerskapsorganisationen tillämpar vissa centrala och återkommande begrepp för att studera relationerna mellan kommuner och regioner. Dessa begrepp får anses väsentliga att reflektera över och utgör en viktig del för att uppfylla uppsatsens syfte. Därmed framstår det relevant att göra en generell abstraktion över hur dessa för partnerskap centrala begrepp har studerats, använts och tolkats i tidigare forskning kring partnerskap. Således kommer grunden i det teoretiska kapitlet att utgå från en ansats till en teoretisk översikt över det rådande forskningsfältet. Det teoretiska kapitlet utformas samtidigt som en analysmodell som kan tillämpas för att tolka mitt material och iakttagelser av mitt fall. Analysmodellen kommer att byggas utifrån fyra centrala begrepp som använts inom partnerskapsforskningen; *samarbete*, *konflikt*, *makt* och *inflytande*. Genom detta upplägg väntas en ökad förståelse för Region Skånes partnerskap och dess tillväxtprogram.

### 1.3 Material

I arbetet att uppfylla uppsatsens syfte anser jag det vara nödvändigt att samla eget primärmaterial kring det regionala partnerskapet och detta kommer att göras i form av intervjuer. Som komplement till dessa intervjuer används sekundärkällor, rapporter, utvärderingar från Region Skåne samt regeringspropositioner.

Valet av intervjupersoner har gjorts utifrån representanter som på olika sätt är inblandade i tillväxtprogrammets partnerskap men som framförallt kunnat illustrera relationen mellan kommunerna och regionen. Därtill har även andra

aktörer i partnerskapet intervjuats för att få en kompletterande bild av partnerskapets organisation.

Förutom att intervjua vissa aktörer deltog jag personligen vid ”Partnerskapsmötet för det regionala tillväxtprogrammet” vid Malmömässan i Malmö den 15 mars 2006. Mötena sker fyra gånger om året och här träffas de 25 olika representanter från de olika deltagande organisationerna. Detta gav mig en god känsla och inblick i hur partnerskapet i praktiken ter sig, dessutom fick jag möjlighet att tala med övriga deltagande aktörer.

För uppsatsen har totalt sju personer intervjuats och intervjuerna har skett genom personliga möten eller via telefonintervjuer. Region Skåne står som huvudansvarig för partnerskapet och intervjuer gjordes med följande aktörer från Region Skåne. Christian Lindell näringslivsutvecklare och analysansvarig, Jonas W Jönsson sekreterare för partnerskapet, Christine Axelsson (s), regionråd och ordförande i partnerskapet samt Sten Hermansson är vice ordförande i partnerskapet och ordförande i Företagarna. Skånes 33 kommuner är indelade i fyra delregioner<sup>1</sup> och representanterna för dessa är: Lisbeth Rydén representerar SSSV i partnerskapet och näringslivssekreterare i Bromölla kommun, Lars-Åke Ståhl representant för SÖSK och utvecklingsdirektör i Ystad, Kenneth Daun representant för NOSAM och näringslivsutvecklare i Åstorp. Dessutom har det förts kortare samtal med Peter Nyström näringslivssekretare i Höganäs kommun samt med Ingvar Carlberg representant för Skåne Nordost i partnerskapet samt kanslichef i Osby kommun.

Då ambitionen med intervjuerna var att få en viss information var det viktigt att ha en relativt klar struktur på vad det var för information jag var ute efter, utan att detta skulle styra intervjupersonen. Vid intervjuer är det viktigt att tänka på hur mycket ansvar som lämnas till intervjuaren när det gäller utformningen av frågorna. Detta benämns för grad av *standardisering*. I vilken mån intervjupersonen kan tolka dessa frågor brukar benämnas grad av *strukturering*. I denna uppsats har frågorna haft en relativt hög grad av *standardisering*. Eftersom karaktären av på intervjuerna har varit öppna samtal där de intervjuade personerna fick fritt handlingsutrymme samtidigt som samma frågor ställts till alla intervjuade personer. Dock har intervjufrågorna enbart var till för en minimal styrning av samtalet (Merriam 1994:86f). Detta innebär att intervjuerna har haft en låg grad av *strukturering*. De intervjuade personerna har getts stort utrymme att svara inom (Patel & Davidsson 1994:60f).

Att göra en fallstudie på intervjuer innebär givetvis en del begränsningar. Både valet av intervjupersoner och valet av frågor påverkar givetvis uppsatsen resultat i allra högsta grad. Dessutom varierar säkerligen inställningen till partnerskapet

---

<sup>1</sup> **NOSAM** (Nordvästra Skånes kommuner i samverkan) Bjuv, Båstad, Helsingborg, Höganäs, Klippan, Landskrona, Svalöv, Åstorp, Ängelholm och Örkelljunga. **Skåne Nordost** Bromölla, Hässleholm, Hörby Kristianstad, Osby, Perstorp och Östra Göinge, **SÖSK** (Sydöstra Skånes samarbetskommitté), Simrishamn, Sjöbo, Skurup, Tomelilla och Ystad. **SSSV** (Sydvästra Skånes kommuner i samverkan) Burlöv, Eslöv, Kävlinge, Lomma, Lund, Malmö, Staffanstorp, Svedala, Trelleborg och Vellinge.

beroende på vilken del av Sverige som undersökningen görs. Jag anser ändå att uppsatsen får ett specifikt värde genom att det skapats en viss förståelse för problematiken.

## 1.4 Disposition

I kapitel 2 som följer presenteras uppsatsens analysmodell och här diskuteras och introduceras de fyra inom partnerskapet centrala begreppen samarbete, konflikt, makt och inflytande. Begreppen används sedan vid själva analysen av Region Skånes regionala partnerskap. Kapitel 3 redogör för framväxten av det regionala självstyret i Skåne samt utvecklingen av det regionala partnerskapet och dess tillväxtprogram. Detta följs av kapitel 4 där uppsatsens tre frågeställningar analyseras utifrån primärmaterialet och tidigare forskningsresultat av det regionala partnerskapet. Utifrån analysavsnitten kan sedan uppsatsens slutsatser presenteras, vilket sker i kapitel 5.



## 2 Analysmodell

I följande kapitel diskuteras vad tidigare forskning kring partnerskapsmodellen erfarit. Den första delen presenterar partnerskapets framväxt och dess förutsättningar. Därefter diskuteras och presenteras de fyra utvalda begreppen *makt*, *inflytande*, *samarbete* och *konflikt*. Då begreppen oftast är nära förbundna genom en slags orsak och verkan förhållande är det svårt att göra en klar gruppering. Dock eftersträvas det en viss formation av kapitlet utifrån begreppen genom olika rubriker men det är således ofrånkomligt att separera dem totalt.

### 2.1 Partnerskapet – en del i en ny process

Två personer som forskat mycket kring den förändrade samhällsstrukturen är Jon Pierre och Guy B. Peters (2000:18) och med samstämmighet med andra forskare som t.ex. Anette Ahrnens (2003:15) konstaterar de att partnerskapen har kommit att utgöra ett viktigt redskap i det regionala arbetet och dess verksamhet att förstå och förhålla sig till omvärldens förändringar. För att försöka öka förståelsen för partnerskapets form poängterar många forskare betydelsen av att sätta partnerskapet i ett större sammanhang. Detta då partnerskap kommit att bli ett konkret uttryck av en större förändringsprocess och ofta beskrivs som en förändring från ”government” till ett ”governance” (t.ex. Ahrnens 2003:15). Ett *governance* styre karakteriseras enligt Pierre och Peters (2000:25) av en strävan efter ett koordinerat och samverkande förhållande mellan privata och offentliga aktörer. Fokus ligger då på processen och resultatet snarare än på formella institutionella avtal. Detta skiljer sig från den tidigare *government*-struktur som karakteriserades av hierarki, konstitutionell makt och ”top-down” styrning (jmf. Jerneck & Gidlund 2001:162).

Ingemar Elander (1999:328) och Pierre & Peters (2000:18) ser att denna *governance*-process har medfört en politisk form där de subnationella aktörerna har kommit att få allt fler befogenheter över den egna regionen. Detta menar Elander (1999) tyder på en förändring av vad som delvis inneburit en försvagning av statens styrning. Han ser detta som en ambition från statens sida om att skapa tillväxt från ett underifrånperspektiv, det vill säga från regionerna.

Det tilltagna *governance*-styret av EU:s policyprocess kom på 1990-talet att inspirera till ökad forskning kring policynätverk. Många forskare var, och är, eniga om att det behövs nya modeller för att lösa dessa nya problem. Gidlund (1998:22) menar precis som Jerneck och Sjölin (2003:26) att vi inte längre kan studera politiken och demokratin enbart utifrån en enda politisk nivå. Utifrån den

ambitionen har forskarna försökt finna en bättre modell och ett analytiskt verktyg för att studera den nya politiska strukturen.

Med ambitionen att finna ett verktyg för att nå förståelse för hur samarbetet i en gränsöverskridande samhällsstruktur fungerar kom Gary Marks, år 1992 att använda begreppet *multi-level governance* (Bache & Flinders 2004:11; Gren 2002:7). *Multi-level governance* är en modell som främst vunnit spridning inom EU samarbetet. Dess målsättning är att försöka förklara förändringen i relationen mellan EU och dess medlemsstater, regioner och lokala områden (t.ex. Bache & Flinders 2004:3, 77; Ansell et al. 1997; Jerneck & Gidlund 2001:162f). Svenska kommuner, regioner och landsting har efter EU inträdet därmed blivit delaktiga i ett europeiskt *multi-level governance* system. Detta visar sig bl.a. genom tillämpningen av den samverkansform som partnerskapen representerar (Jerneck & Gidlund 2001:162f).

Gidlund (1998:22) ser ett nytt mönster i forskningen kring den gränsöverskridande flernivådemokratiska modellen, *multi-level governance*. Den har nämligen lett till ett ökat fokus på begreppet effektivitet. Detta ser han som ett resultat av att samhällsstrukturen i allt högre grad formar en politik präglad av förhandlingar och ett växelspel mellan flera olika aktörer och olika beslutsnivåer. Ett ökat antal aktörer, större organisationer och samverkansorgan ökar därmed kraven på effektivitet och även flexibilitet. Detta innebär även att många forskare upplever att det i den nya samhällsstrukturen i en allt större utsträckning görs en avvägning mellan effektivt- och demokrativärden både i EU och på nationellnivå (Gidlund 1998:22; Olsson 2003:295f). Då partnerskapsorganisationen utgör en del av en sådan gränsöverskridande arbetsform har dessa diskussioner som sagt även kommit att föras i kontexten kring partnerskapets organisationsform. Detta har resulterat i att kritik kring ett demokratiskt underskott är frekvent återkommande (Ehn 2001:9). En annan brist som ofta diskuteras inom problematiken kring partnerskapen är möjligheten att utkräva ansvar. Problematiken ligger i att det i partnerskapen inte finns något effektivt instrument för att utkräva ansvar från någon specifik aktör i och med partnerskapsorganisationens informella struktur (Svensson & Östhol 2001:27f).

## 2.2 Partnerskapet – ett nytt verktyg för samverkan?

Partnerskapsprincipen har kommit att bana väg för ökat fokus på samarbetet mellan aktörer från privata, offentliga och ideella organisationer på en regional nivå och har fått ett stort genomslag. Denna samverkan mellan olika samhällsnivåer menar Lindström (2005:50f) har skapat en komplexitet i samhällsstrukturen. Med det åsyftar han avsaknaden av tydliga gränsdragningen för administrativa nivåer och sektorer. Lindström menar att komplexiteten i samhällsstrukturen är den främsta anledningen till utvecklingen av partnerskapsorganisationens framväxt.

Partnerskap som verktyg är ett förhållandevis nytt fenomen och har därmed kommit att bli ett nytt och intressant forskningsområde inom

samhällsvetenskapen. Dock har det som sagt lett till en hel del kritiska åsikter, i vilka många forskare bl.a. ställer sig frågande till vilken effekt partnerskapet har. Vissa forskare menar att man givit modellen för mycket tillit och att den tillämpas utan någon egentlig verklig lösning på rådande samverkansproblem och betraktar därför partnerskapsmodellen som en modetrend utan egentlig verkan (t.ex. Dahlsson 2000:17f; Johansson et al. 2000:37f; Andersson et al. 2005:20).

Ursprunget till all kritik mot partnerskapet skulle kunna tänkas ligga i partnerskapets avsaknad av en tydlig definition av begreppet. Detta har resulterat i att varje regionalt partnerskap är unikt och att inget ser likadant ut. Svensson och Östhol (2001:26) menar att det därmed är svårt att utifrån forskningen dra några tydliga slutsatser om organisationsformen partnerskapets specifika verkan. På så vis blir en undersökning av varje enskilt partnerskap av värde. Denna problematik är inte unik för partnerskapsbegreppet utan finns generellt inom begreppet governance. Svensson och Östhol (2001:33) hävdar att den oklara definitionen och regleringen av vad ett partnerskap är leder till risken att partnerskapen blir en sluten verksamhet för vissa utvald aktörer (jmf. Ehn 2001:9). Denna slutenhet är enligt Hudson och Rönnblom nära förbunden med risk för ett demokratiskt underskott. Detta orsakas av partnerskapets strävan om att stärka samverkan mellan olika aktörer men som istället genererar en risk för slutenhet och exkludering av vissa aktörer (jmf. Ehn 2001:9). På så vis anser t.ex. Dahlsson (2000:17f) och Johansson et al. (2000:37f) att den demokratiska förankringen går förlorad och att ett samspel mellan privata och offentliga aktörer riskerar att leda till ett elitsamarbete mellan enbart de starkaste aktörerna. Detta är vad Ingemar Elander (1999:329f) definierar som en väg mot ett hyperpluralistiskt samhälle och som kommit till uttryck genom en svagare politisk styrning av det traditionella demokratiska slaget. Detta tycker Elander inte bör ses som ett hot, snarare som en möjlighet för ökat deltagande från olika aktörer just på det sättet partnerskap symboliserar. Ett liknande resonemang för Ahrnens (2003:15f). Hon delar visserligen delar av den kritik som riktas mot partnerskapets organisationsform men istället för att stanna där drar hon det ett steg till och försöker se det i sin kontext. Partnerskapet i sin nutida form får helt enkelt ses som en inkörsport och ett sätt att få kunskap, erfarenheter och framför allt tid för att den teoretiska ambitionen skall kunna fungera i ett empiriskt sammanhang. Svensson och Östhol (2001:32) ser dock partnerskapet som en i grunden positiv samverkansform. Detta genom att de olika sektorerna kommer närmare varandra och på så vis skapar fler möjligheter tillsammans åstadkomma resurser för att gemensamt kunna uppnå de policymål de utformat.

### 2.2.1 Att gå från samtal till samverkan

Peter Gorpe (2001) talar om en samverkanstrappa, i vilken han föreställer sig partnerskapets progress. Att arbeta i partnerskap börjar vid att ett *samtal* förs och det är viktigt att skapa en arena där samtalen kan hållas. Lyckas man skapa denna arena kan det formos en kontinuitet som sedan tar steget från samtal till *samsyn*. Här skapas en ömsesidig respekt och förståelse mellan regionen kommunerna och

andra parter. Så småningom växer samsynen till ett ännu djupare *samförstånd*. Samförståndet befinner sig fortfarande på det mentala planet. Därifrån kan parterna gå vidare till *samverkan* där de i enlighet kan förverkliga den strategi eller plan som formulerats. Slutligen kan processen leda till att verkliga *samordnade aktioner* genomförs av parterna (Gorpe 2001:76f).

Elander (1999) ser partnerskapet som ett samarbete där flertalet har något att vinna och få har något att förlora på ett brett samarbete. Det handlar helt enkelt om ett plussummespel och skapar effekten där Elander uttrycker det: ”två plus två är mer än fyra” (Elander 1999:333). Ett liknande resonemang för Jerneck och Sjölin (2003:31f) då de benämner relationen mellan regioner och kommuner som integrativa. Detta plussummespel öppnar möjligheter för nya samverkansformer, det handlar om värdeskapande och integrerade krafter som skapar nya möjligheter för demokratins utveckling och formar nyskapande policys och lösningar (jmf. Elander 1999:194). Argument om de positiva synergieffekterna lyfts generellt fram som partnerskapets huvudsakliga styrka. Elander (1999) menar att synergieffekter uppstår genom ett samarbete mellan olika aktörer som inte nödvändigtvis kommer från samma typ av organisation och därför öppnar för nya idéer och möjligheter (jmf. Svensson och Östhol 2001). Dessutom skapas ett samarbete med flera aktörer möjligheter till en större budget, genom tillgång till fler resurser (Montelius & Petersson 2003:40f).

Jerneck och Sjölin (2003:32) talar även om en relation där aktörerna kan uppfatta den politiska relationen som distributiv. Detta betyder att politiken ses som ett nollsummespel där det handlar om att fördela en jämn kompetens mellan regional och lokal samhällsnivå, vilket är en del av konkurrensstrategin och ibland kan leda till dominans. Detta kan leda till olika möjligheter till inflytande och risken att något tar makten över partnerskapet ökar.

Lindström (2005) ställer sig dock tveksam till partnerskapets möjlighet till synergieffekt då han snarare ser partnerskapets samverkansform ytterst resultatlös. Han hänvisar till Statskontorets utredning från 2001 i vilken konstateras att partnerskapen huvudsakligen lett till en spridning av kunskap om vad som bör göras och vad som görs på olika håll i aktörernas organisationer. Tyvärr verkar den där slutgiltiga och effektfulla handlingskraften utebli, något som egentligen får anses vara modellens huvudsakliga ambition, enligt Lindström (2005:50f). Partnerskapet har alltså inte lyckats ta steget från att vara en informationsplattform till att vara en mer konkret form för samordnade och kraftfulla insatser.

### 2.2.2 Samverkan - ett konfliktladdat möte?

Genom partnerskapets sammansättning av ett brett antal aktörer som har olika ursprungliga plattformar, skall ständigt nås kompromisser mellan aktörer som utgår från väldigt olika policystrukturer med olika sätt att fatta beslut och med olika implementeringstillämpning. Detta menar Lindström (2005:56f) givetvis skapar en komplicerad situation med olika intressen som skall enas. Detta gör att Elander (1999:334) ser partnerskap som arenor för mer eller mindre

konfliktladdade möten och förhandlingar mellan olika aktörer och intressen. Överenskommelserna kan ge olika resultat, beroende på partnerskapet i fråga. Det kan sluta med att det redan gynnade elitintresset vinner eller så kan partnerskapets bredd inkludera parter som vanligtvis inte skulle befinna sig på politisk mark. Detta innebär en möjlighet för fler grupper att göra sig hörda och få möjligheten till inflytande på en arena som omfattar många individer och viktiga beslutsfattare. Gällande aktörers olika möjligheter till inflytande är det svårt att dra några generella slutsatser. Detta då det är väldigt beroende av hur det enskilda partnerskapet är uppbyggt och vilka aktörer som är delaktiga. Därför menar Elander att det är nödvändigt att analysera varje partnerskap utifrån sina egna förutsättningar (Elander 1999:350).

Berger (2003) uppfattar att det finns en arrogant inställning till partnerskapet vilket han ser skulle kunna leda till konflikter i samarbetet mellan partnerskapets aktörer. Vidare uppfattar han intressekonflikter som ett vanligt fenomen i de nya strukturerna då det finns nya möjligheter för flera aktörer att påverka strukturerna jämfört med tidigare. Detta innebär att partnerskapet består av aktörer med olika intressen och ståndpunkter som ska försöka enas kring frågor om hur regionen skall arbeta för att skapa en tillväxtkraftig och stabil utveckling. Därmed skapas inte trycket på policyprocessen enbart ovanifrån d.v.s. från EU- eller nationell nivå, utan mycket av konflikterna skapas av partnerskapets deltagande aktörerna som deltar med olika makt- och intressepreferenser (Berger 2003:229). I anslutning till detta finns en stor risk att det är de resurssvaga aktörerna som egentligen skulle behöva få delta och samarbeta som ännu en gång blir uteslutna ur diskussionen och har svårt att hävda sina intressen. Hudson och Rönnblom (2003) hävdar att den rådande maktstrukturen inte förändras utan förblir densamma som endast återspeglar hur den ser ut i regionen.

## 2.3 Partnerskapet - en väg till makt och inflytande?

Det är viktigt att komma ihåg att maktaspekten är väl rotat i den samhällliga kontexten, och ett samhälle utan maktförhållande kan, enligt Berger (2003), enbart existera i rena abstraktioner. På så vis anser han att oavsett hur mycket vi öppnar upp policyprocesserna i samhället kommer det att finnas ojämna maktförhållanden.

Både Berger (2003:222) och Svensson och Östhol (2001:27f) är kritiska till att *governance* konceptet, i vilket partnerskapet inbegriper, lägger för stor vikt vid den informella processen. De menar att hierarkin i relationerna mellan olika institutioner och aktörer riskerar att underskattas samt att vikten av att utfärda tydliga ansvarsförhållanden i den demokratiska staten går förlorad.

Berger talar om att partnerskapsorganisationen medför en risk att maktförhållanden döljs. Han menar att aktörer som besitter makten och inflytandet i ett partnerskap göms till följd av partnerskapets otydliga struktur. Detta då ett tydligt ramverk för regler, ansvar och delaktighet saknas. Ett ramverk ser Berger vara extra viktigt i en sådan komplex situation som partnerskapen

innebär. Det vill säga där det inkluderas en mängd aktörer från olika organisationer, just för att kunna kontrollera att aktörernas roll i samarbetet inte missbrukas (Berger 2003:225). Dock är det värdet av att involvera fler aktörer som poängteras i motiveringen av vad som är partnerskapets nytta. Detta då att när det gäller de regionala styrenas lösning av ekonomiska och sociala problem krävs det hjälp från utomstående aktörer så som privata och frivilliga organisationer (jmf. Svensson & Östhol 2001:28).

När det gäller diskussioner kring en definition av maktbegreppet får det i partnerskapssammanhang anses mest lämpligt med vad som brukar benämnas maktens första och maktens andra ansikte. Maktens första ansikte åsyftar makten över det politiska beslutsfattandet, där de politiska aktörerna företrädesvis har makten. Maktens andra ansikte avser makten över den politiska dagordningen d.v.s. vilka frågor som skall uppmärksammas och bli privilegierade i den politiska debatten (Sjölin 2001:2).

Maktförhållandena i den nya nätverkspolitiken har förändrats menar Elander (1999). Genom att partnerskapets deltagande aktörer har en möjlighet att påverka skeenden menar Elander (1999) att det skett en förskjutning av maktaspekten. Det blir i dessa samverkansorgan således viktigt att ha ”makten att” åstadkomma något istället för som förr då man studerat ”makten över” någon (Elander 1999:344).

När Jerneck och Sjölin (2003:31) talar om maktrelationen mellan kommuner och regioner talar de om dominans och maktasymmetri. Där regionen antingen förlorar sin autonoma ställning i förhållande till kommunerna. Eller så blir regionen en arena för kommunala särintressen. Detta skulle enligt Jerneck och Sjölin (2003) leda till att regionen får en maktposition och därmed mer inflytande i förhållande till kommunerna. Lindström (2005:57f) ser däremot inte partnerskapet som en risk för ett maktdilemma. Han ser snarare att partnerskapet saknar en konkret handlingskraft, vilket troligen är ett resultat av dess avsaknad av en institutionell plattform. Partnerskapet har ingen juridisk associationsform och har därmed inget mandat och ansvar om laglig rätt att fatta beslut rörande beslut om bidrag eller andra beslut om finansiell satsning. Av dessa skäl blir det naturligt att partnerskapet verksamhet förblir på det övergripande visions- och programplanet. Till detta lägger Peter Gorpe (2001), som han uttrycker det, ”mycket planer - men lite pengar”. Vad han kan tänkas åsyfta är att partnerskapen erhåller väldigt små summor för sina projekt, vilket ställer högre krav på aktörernas finansiella förmåga.

Utifrån detta borde man kunna dra slutsatsen att de som har större likvida medel också har större möjlighet till inflytande och därmed också besitter makten. Gorpe konstaterar att näringslivet tycks trötta på ständiga verkningslösa samverkansprojekt när det i slutändan inte finns en stark handlingsförmåga. Därmed kan vi anta att möjligheten gällande makt och inflytandet helt enkelt blir ointressant. Detta tycks enligt forskarna vara en stor orsak till näringslivets svala inställning till partnerskapspolitiken. Utifrån detta faktum visas en entydighet bland forskningen, som är överens om att den övergripande makten fortfarande finns kvar på nationell nivå bland enskilda myndigheter och organ. Detta kan

troligen bero på att de besitter en institutionell stabilitet och tydlighet som måste till för denna typ av offentligt beslutsfattande (Lindström 2005:57f).

Att maktpositionen utgör ett dilemma har däremot Gerry Stoker (1998) sett i forskningen kring Storbritanniens partnerskap mellan regional och central nivå där det finns en avsaknad av samarbete. Förklaringen menar Stoker är att den centrala regeringens försök att behålla makten, vilket resulterat i en rad oavsiktliga konsekvenser så som ett ointresse från regionerna. Detta riktar både Pierre och Peters (2000) och Elanders (1999) viss kritik mot i sin forskning. De anser att detta är en grundläggande orsak till att även de svenska partnerskapen aldrig fått något riktig verkan vilket lett ett ointresse från partnerskapens aktörer.

## 3 En bakgrund till Region Skånes regionala partnerskap

I följande kapitel redogörs det för Skånes regionala självstyre och utvecklingen av det regionala partnerskapet och dess tillväxtprogram.

### 3.1 En ny regionalpolitik

Det förefaller utifrån den nya regionalpolitiken allt viktigare att ta utgångspunkt i den egna regionen. Detta då det är där de specifika kunskaperna om regionen finns och därmed skapas värdefulla förutsättningar för en konkurrenskraftig region. Det har i och med det skapats betydligt friare handlingsutrymmen för dessa subnationella regioner och den regionala identiteten har kommit att framstå som en viktig del för regionens styrka och framväxt. Som ett led i denna förändring bestämde Sveriges Riksdag 1996 att en försöksverksamhet av regionalt självstyre skulle prövas. Den 1 juli 1997 blev början av en ny fas för den svenska regionalpolitiken i Skåne, Kalmar och på Gotland. 1999 ingick även Västra Götaland i försöksverksamheten, som syftade till att stärka den regionala identiteten samt tillåta regionalt självstyre. Detta innebär att invånarna i Skåne har idag möjlighet att påverka viktiga frågor inom områdena hälso- och sjukvård, tandvård, kultur, näringsliv, kollektivtrafik, samhällsplanering och miljöfrågor.

Från starten 1997 bars ansvaret för Skånes regionala utveckling av ett regionförbund, företrätt av Skånes 33 kommuner, de dåvarande Kristianstad- och Malmöhus läns landsting samt sjukvården i Malmö stad som medlemmar. 1999 bildades det som kom att kallas Region Skåne och som sedan dess har ansvaret för Skånes utvecklingsfrågor och är tänkt att vara på försök fram till 2010, därefter fattas nytt beslut angående fortsatt verksamhet eller inte (Proposition 1997/98:62; Tallberg 2005:15; Region Skåne 060515). Syftet med den skånska försöksverksamheten är:

- ”Skånes kommuner, företag, organisationer och enskilda skall bli mer delaktiga i frågor som är viktiga för Skånes framtid – starkare demokratisk förankring.
- ”Skåne, bland annat genom bättre samordning, skall få ut mer av de resurser som finns inom regionen – ökad effektivitet” (Region Skåne 060515).

Med andra ord arbetar regionalpolitiken efter mål som hållbar tillväxt, valfrihet och rättvisa. Som en del i detta är strävan att utjämna regionala ojämlikheter,



utveckla nationella resurser och därmed i högsta möjliga mån bidra till nationell tillväxt. För att skapa en effektivitet i denna regionalpolitik insåg man att det krävdes vissa förändringar t.ex. ökad sektorssamordning på både regional och central nivå samt en utökad decentralisering av beslutsbefogenheter. Riksdagen föreslog genom propositionen 2001/02:4 att det s.k. regionala tillväxtprogrammet skall ligga till grund för detta arbete (Gränsöverskridande tillväxt 2003:6; Ehn 2001:16). De statliga direktiven underströk betydelsen av att inkludera aktörer från näringslivet. Därmed kom dessa tillväxtprogram att administreras genom regionala partnerskap. Partnerskapen innebar ett nära samarbete mellan offentliga och privata aktörer från nationella, regionala och lokala nivåer. Det övergripande målet var en ökad hållbar ekonomisk tillväxt och att utveckla en bättre helhetssyn för en bättre tvärspektoriell samverkan mellan dessa olika aktörer (Hudson & Rönnblom 2003:93)

## 3.2 Statens regionala tillväxtprogram

Regeringens instrument för att genomföra den nya regionalpolitiken var införandet av de regionala tillväxtavtalen (RTA). Tanken med dessa avtal var att stimulera en bättre samverkan mellan organ med tillväxt- och sysselsättningsfrämjande verksamhet på såväl lokal, regional och centralnivå. Avtalen utarbetades av regionala partnerskap där självstyrelseorganen samordnade det praktiska arbetet både under utarbetningen och vid själva genomförande processen. Avtalen innehöll en analys av regionens styrkor och svagheter och regionens utgångspunkter (Nutek 060508). Genomförande skedde sedan utifrån ett stort antal projekt som finansierades av privata och offentliga medel. Avtalet pågick mellan 1999 och 2003, därefter ersattes det av de regionala tillväxtprogrammen (RTP). Tillväxtprogrammen som skall vara vägledande för det regionala tillväxtarbetet mellan 2004-2007. Tillväxtprogrammet följde i tillväxtavtalets spår men kom att lägga än större vikt vid infrastruktursfrågor samt utbildnings- och kompetensfrågor. Dessutom försökte man sträva efter ett processinriktat förhållningssätt. Tillväxtavtalet ansågs nämligen ha ett för statsikt förhållningssätt till processens olika faser, så som analys, programformulering och genomförande. Vilket innebar att varje fas betraktas separat i förhållande till de övriga, detta vill man komma ifrån i tillväxtprogrammen (Nutek 2004:15; Region Skåne 060508).

Tillväxtprogrammet är tänkt att fungera som verktyg för regionerna i sitt arbete att sätta upp mål och förslag på vilka förändringar som bör göras i regionen för att främja tillväxt i näringslivet. Syftet är som sagt att skapa en bättre samverkan mellan olika organisationer på nationell, regional och lokal nivå som arbetar med tillväxten. Genom en närmre och bättre samverkan kan regionens resurser och målsättningar användas och förverkligas på ett mer effektivt sätt. (Gränsöverskridande tillväxt 2003:6)

### 3.2.1 Det Skånska tillväxtprogrammet

Regeringen gav självstyrelseorganet Region Skåne i uppdrag att utarbeta förslag till det regionala tillväxtprogrammet. För att skapa bättre samverkan mellan de olika aktörerna inom regionen är det tänkt det regionala partnerskapet aktivt skulle delta i tillväxtprogrammets samtliga faser. Regionerna har dock olika förutsättningar vilket gör att tillväxtprogrammet ser olika ut på olika håll runt om i Sverige (Gränsöverskridande tillväxt 2003:6).

Tillväxtprogrammet har skapat en plats där näringslivspolitiska frågor kan diskuteras och värderas. I utformningen av det skånska tillväxtprogrammet enades partnerskapet kring fyra huvudinriktningar som skall ligga i fokus för programmet. Samtliga av de fyra insatsområdena har i sin tur en huvudansvarig aktör som ser till att utföra och hålla samman de åtgärder man bestämt att utföra inom varje handlingsprogram. De fyra insatsområdena är följande:

- *Arbetskrafts- och kompetensförsörjning:* Regionala kompetensrådet arbetar med målet att åstadkomma en bättre balans mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft.
- *Innovationssystem och kluster:* Innovationsforumets huvudtanke är att på olika sätt stimulera goda idéer att växa och förmedla kontakter.
- *Infrastruktur som tillväxtfaktor:* För regional transportinfrastruktur (RTI) är målet är att utveckla och genomföra en infrastrukturplanering.
- *Stärkt tillväxt i skånskt företagande:* Partnerskapet för regional tillväxtprogrammet (RTP) består av aktörer från regional och lokal nivå som aktivt arbetar med tillväxtfrågorna (Gränsöverskridande tillväxt 2003:13).

## 3.3 Statens regionala partnerskapet

Partnerskap ses som en samling av olika aktörer som tillsammans arbetar för ett gemensamt mål. Varje part medverkar i partnerskapet med sina speciella kunskaper, erfarenheter och resurser för att gemensamt få tillstånd en utveckling. Viktigt att påpeka är att ett partnerskap skiljer sig från vad som vanligen brukar benämnas nätverk. Detta med anledning av att ett nätverk är frivilligt medan partnerskap oftast sätts samman för att parterna tillsammans skall lösa uppgifter vilket innebär att parterna ”äger” uppdraget tillsammans (Andersson et al. 2005:14).

### 3.3.1 Det skånska partnerskapet

Precis som konstaterades i ovanstående stycke har det regionala partnerskapet en central roll för arbetet med tillväxtprogrammet. Det skånska partnerskapet består

av ett stort antal medlemmar<sup>2</sup> som alla är på olika sätt representerar såväl offentliga, privata som frivilliga organisationer. Genom att aktivt arbeta med tillväxtfrågor strävar dessa parter efter att både regionalt och lokalt skapa ett konkurrenskraftigt Skåne.

Partnerskapet ska arbeta med att definiera förutsättningarna för hållbar tillväxt utifrån ett näringslivsperspektiv och därefter göra en bedömning av prioriterade områden och insatser som bidrar till förverkligandet av målet. Partnerskapet verkar därefter som ett forum för informationsflöde mellan de delaktiga aktörerna. Mellan aktörerna sker det ständigt en uppföljning och diskussion angående analyser, uppföljningar, utvärderingar o.s.v. De delaktiga aktörerna kan dock besitta olika roller i partnerskapet. Det kan exempelvis röra sig om roller som idégivare, genomförare, organisatörer och finansiärer.

En viktig del i partnerskapet är den finansiella delen. När insatsområdet och de delaktiga aktörerna är bestämt, blir nästa viktiga del att ordna den finansiella biten så att projektet kan bli genomförbart. Det handlar då om att enas kring en samfinansiering och Region Skåne bidrar till olika aktiviteter och åtgärder med viss finansiering vilket kommer från Region Skånes egna anslag för att bidra till tillväxtfrämjande åtgärder (Gränsöverskridande tillväxt 2003).

---

<sup>2</sup> Det regionala partnerskapets medlemmar: Region Skåne, Företagarna, Lunds universitet, IFS (Internationella Företagarföreningen i Sverige), Länsstyrelsen i Skåne län, Malmö högskola, SLUG (Skånes Lokala Utvecklings Grupper), Länsarbetsnämnden, SACO, LRF, Kommunförbundet i Skåne, Resurscentrum för kvinnor, TCO, LO, Högskolan Kristianstad, Storstadssatsningen i Malmö, NOSAM (Nordvästra Skånes kommuner i samverkan), Skåne Nordost, SÖSK (Sydöstra Skånes samarbetskommitté), SSSV (Sydvästra Skånes kommuner i samverkan), Ung företagsamhet, Öresundskomiteen, ALMI Företagspartner, Svenska ESF-rådet i Skåne Län, Position Skåne, SLU (Sveriges Lantbruks Universitet) Alnarp.

## 4 Partnerskapet i Region Skåne

I följande kapitel analyseras intervjumaterialet från representanter i Region Skånes partnerskap tillsammans med relevant sekundärmaterial, analysen görs utifrån begreppen *samarbete, konflikt, makt och inflytande*.

### 4.1 Partnerskapet – en del i en ny process

En viktig och grundläggande aspekt när det gäller att studera det pågående partnerskapet är att se till faktorer som kan ligga bakom att det ser ut som det gör. Kenneth Daun (2006) som är NOSAM representant i partnerskapet poängterar att tillväxtprogrammet byggdes utifrån erfarenheter från tillväxtavtalet. Målet från regeringens sida var att bygga tillväxt underifrån och programmet skulle administreras av regionen själva. Detta innebar i utformningsskedet att samtliga representanter skulle arbeta i sin organisation med att utforma en strategi och förslag på vad de ville göra. Detta gjordes men när väl alla förslag från de olika aktörerna var inkomna hände ingenting mer (Daun 060509). Denna uppfattning verkar även finnas hos Lars-Åke Ståhl (2006) vid SÖSK och Peter Nyström (2006) näringslivssekreterare vid Höganäs kommun, en kommun som är ingår i NOSAM. De både beskriver att många kommuner var väldigt positiva till tillväxtavtalet och att många av Skånes kommuner lade ner otroligt mycket tid och kraft för att få fram förslag på projekt som skulle genomföras av partnerskapet. Dock var det väldigt få av projektförslagen som togs upp på förslag och än färre som faktiskt förverkligades (Nyström 060303, Ståhl 060509). Region Skånes representanter Christian Lindell (2006) och Jonas W Jönsson (2006) bevittnade den otroliga mängd projektförslag som med varierande kvalitet kom in från de deltagande organisationerna. Vilka på grund av både tidsmässiga skäl och ekonomiska begränsningar var omöjliga att genomföra. Den besvikelse som kommunerna upplevde ur erfarenhet av tillväxtavtalen vill delregionernas representanter mena på orsakade det försvagade intresse som visades när nya förslag till tillväxtprogrammet skulle skapas (Nyström 060303; Daun 060509; Ståhl 060509).

#### 4.1.1 Tillväxtprogrammet – en pressad utformningsprocess

Propositionen 2001/02:4 ger riktlinjer till hur regeringen tänkt att tillväxtprogrammen ska fungera i praktiken. Det handlar främst om två tydliga faser, nämligen den fas där programmet utformas och sedan den fas där det

genomförs (Nutek 2005:17). Därefter har Region Skåne fått regeringens förtroende att driva arbetet i partnerskapet framåt och se till att det finns en effektiv samverkan mellan aktörerna inom olika sektorer och mellan olika nivåer. I regionens arbete är det viktigt att skapa en intensitet och att engagemanget är starkt från de deltagande aktörerna så att de känner ett mervärde av att delta (Nutek 2005:17).

Känslan av att vilja delta förhåller sig väldigt olika beroende på vilken aktör som talar. Det tycks finnas en stor förvirring och osäkerhet kring partnerskapet och till tillväxtprogrammet. Av de intervjuade aktörerna framgår det att det finns väldigt olika uppfattningar om vad som får sägas skapa ett mervärde. Vissa ser ett mervärde av att mötas och diskutera vad de olika organisationerna arbetar med, medan andra menar att partnerskapet inte gör någon skillnad och att mötena med partnerskapets aktörer skulle ske oavsett partnerskapets existens (t.ex. Rydén 060508, Ståhl 060509).

Att parternas uppfattningar går isär i frågan om vad som skapar mervärde, kan givetvis ha olika förklaringar. En sannolik förklaring kan ha sitt ursprung i den rådande osäkerheten bland många aktörer, gällande vad det är som ska ske och vem det är som ska göra vad. Detta kan rimligen relateras till den komplexitet av otydliga gränser mellan olika samverkande samhällsnivåer som Lindström (2005) talade om. Detta kan ha resulterat till den osäkerhet och förvirring som råder om den otydliga definitionen av vad ett partnerskap är. Det kan nämligen från partnerskapets aktörer, skönjas en viss förvirring kring regioner och kommuners förhållningssätt till den *governance*-process som pågår. Partnerskapets aktörer verkar vara införstådda med att det måste till en förändring för att möta den nya samhällsstrukturen och kraven från regeringen. Samtidigt verkar det finnas en dålig i kommunikationen mellan regeringen och partnerskapen men framförallt brister i regeringens utformningsdirektiv. Förvirringen kring utformningen är tydlig hos de intervjuade aktörerna inom Region Skånes partnerskap (Nutek 2004:31ff).

Både Rydén (2006) som är representant för SSSV kommunerna och Ståhl (2006) sammankopplar dagens osäkerhet kring partnerskapets organisationsform till sättet som tillväxtprogrammet utformades. De påpekar båda att det visserligen fanns möjlighet att påverka utformningen av tillväxtprogrammet men att regeringens korta tidsfrist hindrade kommunerna från att hinna sätta sig ner för att diskutera vad Skåne skulle vilja ha för struktur på tillväxtprogrammet. Samtidigt ville regeringen att det skulle skapas ett program ur ett underifrån perspektiv, en ekvation som Rydén inte får att stämma.

Känslan av utanförskapet formades då tidspresen för utformningen gjorde att det var sekretariatet d.v.s. Region Skåne som utformade förslaget på tillväxtprogrammets struktur. Innan förslaget lämnades över till regeringen för bedömning fick partnerskapets aktörer ta del av vad som lagts fram och komma med åsikter, dock utan egentlig inverkan. Deltagarna är väl införstådda att detta var det enda sättet att hinna få in ett förslag, det skulle vara omöjligt om alla 25 aktörerna i partnerskapet skulle delta. Detta utanförskap kan sannolikt vara orsaken till att Daun (2006) bedömer relationen mellan kommunerna och regionen som mycket svag. De övriga aktörerna i partnerskapet fick aldrig möjligheten att

sätta sig in i processen och tänka efter. Denna okunskap om partnerskapet bör vara en orsak till det ointresse som visas från kommunernas sida. Trots allt lovordar både Rydén och Daun sekretariatet för deras hårda arbete och engagemang och de tycker att det trots tidsbegränsningen ändå fördes en bra och öppen dialog. Men samtidigt har detta resulterat i en känsla av att inte riktigt veta vad det är aktörerna ska göra och varför (Rydén 060508; Daun 060509).

## 4.2 Partnerskapet – ett nytt verktyg för samverkan?

Rydén (2006) tycker att det är svårt att tycka illa om partnerskapet som organisationsform. Att försöka skapa samverkan mellan olika aktörer måste ses som oerhört positivt. Dock ställer hon sig, liksom Ståhl (2006), frågan vilken roll partnerskapet har haft. Det finns många positiva åsikter om partnerskapet som organisationsform och dess synergieffekter. Man kan dock ställa sig frågan om det verkligen är specifikt partnerskapskonstruktionen som skapat detta mervärde eller om vi hade kunnat nå denna samverkan och känsla av mervärde även genom en annan gruppdyamik. Eller en annan metod som också passar för en så pass komplex samhällsorganisationen med många intressenter som partnerskapet innebär.

Att partnerskapet inte har någon naturlig legitimitet verkar utgöra ett problem. Dahlsson (2000:32) framhåller att om partnerskapets organisationer inte upplever någon direkt effekt av partnerskapet och tillväxtprogrammet så riskerar både partnerskapet och Region Skåne att förlora sin legitimitet. Denna skeptiska hållning visar både Rydén och Ståhl på då de både representanterna är tveksamma till om samverkan genom ett partnerskap verkligen har en förlösande effekt. De menar att frågor som tas upp i partnerskapet skulle ha diskuterats ändå och att partnerskapet bara tagit sig från samtalssteget till att generera i visst samförstånd (Rydén 060508, Ståhl 060509). Deras skeptiska syn får kopplas samman med övriga kritiker som är tveksamma till partnerskapsorganisationens verkliga verkan som en samverkandemodell (Johansson et al. 2000, Andersson 2005:16).

En orsak till partnerskapets osäkra förhållningssätt till tillväxtprogrammet och dess motiv kan finnas i regeringens och de deltagande aktörernas olika syn på samverkansformen. Jönsson (2006) upplever att regeringen har en uppfattning om att partnerskapet har en högre legitimitet än vad det har. Han syftar då till att regeringen vill fokusera på projektet medan Region Skåne och dessa parter snarare vill lägga ett intresse på fokuseringen av att skapa samverkan i den vanliga ordinära regionala verksamheten och därigenom kunna skapa synergieffekter. Utifrån Lindströms (2005) uppfattning om partnerskapet oförmåga att skapa synergieffekter är Rydén och Ståhl beredda att hålla med. De menar att den enda synergieffekten som kan tänkas existera endast förekommer på det teoretiska planet. Aktörerna tycker således att det är svårt att se vad det skapat för effekter i praktiken. Gorpe (2001) vill däremot hävda att partnerskapet visst får legitimitet, nämligen genom att aktörerna är aktiva i utarbetningen av tillväxtprogrammet. Han vill mena att detta är partnerskapets styrka, det vill säga

genom att den kan bidra till ökad legitimitet för flera olika intressenter och grupper (Gorpe 2001:74).

Trots vissa svårighet inom partnerskapet finns det förhoppningar och ambitioner från många aktörer. Genom det hyperpluralistiska samhället vilket genererar i mindre statligt styre, ser aktörerna leder till ett ökat deltagande och ett starkare engagemang. De ser att den plattform som partnerskapet format har genererat i en transparens mellan deltagarna på de olika nivåerna. Och ett samförstånd har skapats genom att aktörerna har ökat sin förståelse för vad de olika parterna faktiskt arbetar med och således har en bättre insyn, förståelse och medvetenhet för vad olika parter arbete syftar till och varför (Elander 1999: 329; Jönsson 060315; Rydén 060508; Daun 060509).

Lindell (2006) är medveten om att partnerskapet snarare är ett informationsforum, alltså på det s.k. samtalssteget där visserligen många aktörer uppskattar att olika organisationer kan mötas och diskutera. Exempelvis ser "Företagarnas" representant Sten Hermansson (2006) partnerskapet som en viktig arena. Särskilt eftersom han uppfattade att det förr var svårt att få kontakt med de större organisationerna som exempelvis Länsarbetsnämnden. Men genom att partnerskapet samlas och diskuterar slipper man lägga tid på att bestämma träff med en organisation i taget, nu träffar man alla vid ett och samma tillfälle. Ett resultat av vad Gorpe (2001) anser helt enkelt har tvingat aktörerna att försöka samverka och därmed redogör för varandra om vad som sker i respektive organisation, det har således skapats en transparens (Gorpe 2001:74). Partnerskapet är betydelsefullt genom det har blivit ett förbättrat nätverk anser Christine Axelsson (s) (2006) ordförande i partnerskapet och Lindell (2006). Dessutom har som sagt samarbetsklimatet har blivit öppnare och det finns en större entusiasm och vilja till samarbete nu än tidigare. De tycker att man i mångt och mycket har tagit de gamla nätverken och gjort dem mer synliga (Axelsson 060315; Lindell 060110).

#### 4.2.1 Vem gynnar partnerskapet?

I den statsvetenskapliga forskningen kring partnerskap förs som sagt en debatt kring risken för ett demokratiskt underskott. Detta skulle motiveras genom att det i en komplex grupp med många aktörer med olika intressen och mål skapas ett utrymme att genom odemokratiska medel förskansa sig ett inflytande (Montelius & Petersson 2003:38f). Samtidigt finns det den andra sidan av forskarkåren som snarare ser det hyperpluralistiska samhället som en möjlighet att vidga den traditionella demokratiska modellen.

I och med den tydliga transparens som finns i partnerskapet ser Hermansson (2006) inga tendenser på att vissa skulle bli missgynnade och att varken organisationer eller kommuner därför skulle lida av ett demokratiskt underskott. Partnerskapet handlar om tillväxt och utan beslutanderätt är det och förblir det ett diskussionsforum utan politisk makt. Det skulle inte vara bra om politikerna styr eller att regeringen skulle lägga för mycket politisk färg på partnerskapen, säger Hermansson (060227).

En viktig del av partnerskapet och en central del i representanternas uppgift är att återrapportera till sina organisationer. Detta understryker exempelvis Axelsson som inte ser någon risk för att det skulle råda ett demokratiskt underskott i det regionala partnerskapet. Den främsta orsaken till detta är att partnerskapet inte har en sådan uppgift, alltså ingen beslutanderätt (t.ex. Nutek 2004:31ff) Snarare ser Axelsson (2006) att det genom partnerskapet och återrapportering hem till sina organisationer innebär att det förs en diskussion kring de olika organisationerna. Samtidigt som de olika aktörerna hemma i sina organisationer talar om vad de anser om det som partnerskapet diskuterat under sitt möte. Detta återrapporterar sedan Axelsson vidare till partnerskapet och det skapas ett informationsutbyte som skapar bredd och värdefulla kunskaper om aktörernas olika arbete (Axelsson 060315). På så vis öppnas möjligheter för alla organisationer att ta del av varandras kunskaper och erfarenheter, vilket öppnar organisationerna och skapar en ökad insyn och medvetenhet. Att återrapportera till sin egen organisation verkar också som en synergieffekt som Elander (1999:333) syftar på när han menar att samverkan skapar ett plussummespel och ett mervärde genom att "två plus två är mer än fyra". Dahlsson (2000:29) anmärker att inställningen och synen på tillväxtprogrammet som ett plussummespel syns främst från Region Skånes aktörer då dessa betonar *processen*. Region Skåne menar att ju bättre process desto bättre resultat, företrädarna ser att utvecklingsarbetet gynnar alla på långsikt. Kommunerna har däremot en annorlunda uppfattning om processen, genom att de hellre ser till *resultatet* av utfört arbete. Detta gör att kommunerna ser tillväxtprogrammet som ett nollsummespel med vinnare och förlorare. En grund till dessa åsiktsskillnader torde finnas i den otydliga formuleringen av tillväxtprogrammets funktion.

Dahlsson (2000:31) talar om att två grundläggande demokratiska problem brukar relateras till partnerskapets organisationsform, nämligen bristen på insyn och formellt ansvar. Insynen i partnerskapet kan visserligen ses som relativt öppen. Dels genom att allt material finns på internet och dels genom att det ska ske en återrapportering till de olika organisationerna som i sin tur förmedlar det vidare till medborgare runt om i regionen. Det formella ansvaret får dock ses som ett problem inom Skånes partnerskap. Det har tidigare talats om en förvirring bland de deltagande aktörerna. En osäkerhet om vem som gör vad och vad partnerskapet egentligen har för roll. Detta bidrar till att kommunerna känner sig försummade och att det därmed inte finns något stöd om naturlig legitimitet. Legitimiteten får anses viktig för möjligheten att kunna känna ett samlat stöd för de av organisationens aktörer som deltar i verksamheten. Hermansson (2006) och Ståhl (2006) understryker vikten av att kommunerna är delaktiga i partnerskapet. De fyller en viktig uppgift som näringslivsavdelning och om kommunerna hoppar av förlorar partnerskapet sitt värde. Det är viktigt att mötas och diskutera så att alla inte sitter i varsitt hörn och uppfinnar hjulet, påpekar Hermansson (060227).

Daun (2006) kan dock tycka sig se en effekt av vad Jerneck och Sjölin (2003) benämner som en distributiv relation. Vilket skapas till följd av det stora antalet aktörer med plattformar från många olika organisationer. Genom att många organisationer försöker få igenom sina egna idéer och ser till sin organisations bästa istället för att se till regionens gemensamma bästa skapas en



konkurrens och samspelet blir därför ett nollsummespel istället för ett plussummespel, vilket är partnerskapets egentliga huvudsakliga ambition. Risken finns därmed att det är vissa typer av aktörer som vinner denna kamp om utrymme och det gynnar en elitaktör som förfogar över starkare meddelare än andra inblandade aktörer.

#### 4.2.2 De deltagande aktörerna

I regeringens direktiv ska partnerskapets aktörer representera ett brett spektrum av samhällets medborgare samt att aktörer från näringslivet skulle delta. Utöver det var det upp till länen att själva bjuda in aktörer för att delta i partnerskapet (Ahrnens 2003:30). I och med en stor valfrihet skapas det en stor variation mellan de olika partnerskapen som finns runt om i Sverige. Detta medför att det blir viktigt att studera varje enskilt partnerskap utifrån dess specifika förutsättningar. Samtidigt kan partnerskapsformen förlora i värde och legitimitet genom att det inte är en homogen organisationsform.

Lindell (2006) påpekar att Region Skåne utgick från ambitionen att det skulle finnas en speciell kompetens representerad från varje arbetsområde. Enligt Nutek (2004:36) finns det i Sverige ett krav på att partnerskapens skall omfatta omkring 25 till 30 aktörer. Något som av många deltagare uppfattar som negativt. Anledningen är att det blir för stora grupper varför det skapas en ineffektivitet genom bristen av att kunna vara kreativ i en allt för stor grupp. Ståhl (2006) ser att den stora effekten av partnerskapet är mellan mötena då alla arbetar med sitt eget, att det helt enkelt inte finns någon förankring i partnerskapet.

Återigen kan det konstateras att partnerskapet stannar i att vara ett samtalsforum utan egentlig verkan (Lindström 2005:58f). Partnerskapets ineffektivitet leder till att sällskapet förlorar sin betydelse genom att de betydelsefulla representanterna i form av chefer uteblir från organisationerna. Istället skickas en tjänsteman som sedan vidarebefordrar informationen till högre chefer. Chefer vore viktiga att ha med i partnerskapet eftersom det är de som har den egentliga och faktiska makten för att kunna fatta beslut som är viktiga för partnerskapets policyprocess. Därmed utgör de delaktiga aktörerna en svaghet för partnerskapets verkan och legitimitet. Den riktiga beslutande kraften från organisationerna finns inte med i partnerskapet och ännu en gång förstärks bilden av partnerskapet som ett samtalsforum utan egentlig verkan (Lindström 2005:49f). Lindell (2006) säger att ett sätt att lösa detta problem har varit att skapa undergrupper till partnerskapen, s.k. ”mininätverk”, i vilka bara de relevanta parterna för det specifika projektet är delaktiga. Detta skulle dock kunna utgöra en ökad risk för en slutenhet genom att vissa aktörer väljer att samverka medan andra ställs utanför av olika anledningar.

Att partnerskapet ger intrycket av att vara resultatlöst visas ganska tydligt genom att stora aktörer som Svenskt Näringsliv valt att inte delta i partnerskapet. Visserligen kan det finnas många olika anledningar till detta val. Det går dock inte att undvika tanken om att deras ointresse ligger i partnerskapets svaga ställning. Vilket styrker synen på partnerskapet som ett verkningslöst verktyg i arbetet med

att påverka tillväxten för Sveriges regioner. Istället representeras näringslivet av LRF och kommunerna av Kommunförbundet i Skåne och de fyra delregionerna i Skåne.

Det är i partnerskapsammanhang väldigt ovanligt att småföretagare är delaktiga i projekten. Lindell (2006) tror att den främsta anledningen till det helt enkelt är bristen på tid och svårigheten att som liten företagare kunna mäta sig med de större organisationernas intresse. Daun (2006) kommenterar att han skulle vilja se ett ökat samarbete mellan de aktiva företagarna, inte bara deras företrädande organisationer. Genom att arbeta med dem som äger frågan skulle samarbetet väcka fler frågor som skulle kunna bidra till utveckling. Dessutom verkar det finnas ett ointresse, främst från kommunernas sida. Anledning tycks vara att partnerskapet inte har någon beslutande funktion.

Rydén (2006) har åtskilliga gånger försökt skapa ett intresse för partnerskapet under SSSV:s möten. Partnerskapet finns med som en punkt på dagordningen men får ytterst sällan någon uppmärksamhet. Istället läggs fokus på kommunernas delregionala samverkan och den verksamheten. Rydén är övertygad om att ointresset orsakas av partnerskapets organisationsform som baseras på samtal, det blir informationsutbyte men inget mer. Hon vidarebefordrar den information hon får via partnerskapet samt det som sägs vid mötena. Dock är hon ytterst tveksam till om kommunerna läser informationen överhuvudtaget. Liknande upplevelser skildrar samtliga kommunrepresentanter. Exempelvis skötte både Ståhl och Daun i början sin återrapportering till sina delregioner, men numera rapporterar de bara sådant som de vet att kommunerna möjligtvis skulle visa lite intresse för. Anledningen till kommunernas likgiltighet kan tänkas grunda i att partnerskapet främst diskuterar frågor och att det skapas förslag men sedan inte händer något mer. Detta skapar svaghet och en avsaknad av legitimitet för partnerskapet.

Det mest påtagliga beviset för kommunernas ointresse visar sig tydligt vid försöket att kontakta partnerskaps representant i delregionen Skåne Nordost. Enligt Region Skånes lista över partnerskapets representanter står Ingvar Carlberg (060509), kanslichef i Osby som representant. Han ursäktade sig och meddelade att de inte var representanter för partnerskapet och därför inte kunde besvara frågor som rörde partnerskapet. Däremot kunde han berätta om Skånes Nordost och dess delregionala samverkan, vilken de visserligen är en del av tillväxtprogrammet. En liknande händelse inträffade också i kontakten med Peter Nyström (060303) näringslivssekreterare vid Höganäs kommun. Nyström trodde inte ens att partnerskapet fortfarande fanns och var aktivt. Han menade att efter allt slit under tillväxtavtalet tappade många intresset och känner att de har viktigare saker att sköta hemma i sina kommuner och i samverkan med närliggande kommuner. Dock kunde Nyström efter en tids diskussion kring partnerskapet nog erinra sig om att han fått någon information som gällde partnerskapet. Ovanstående exempel visar ganska tydligt på det ointresse som finns ute i kommunerna.

#### 4.2.3 Samverkan - ett konfliktladdat möte?

Rydén (2006) poängterar den komplexitet som partnerskapet innebär. Hon befinner sig nämligen som representant för SSSV i en situation som handlar om att samverka och ena elva olika kommuner. Kommuner som från början arbetar efter väldigt olika mål och ambitioner. Det är elva kommuner som haft problem att samverka redan tidigare vilket leder till att entusiasmen inte är särskilt hög kring ytterligare ett samarbete med syftet att nå gemensamma beslut, därmed uppstår ett ointresse tror Rydén (060508).

Detta får ses som den stora skillnaden i förutsättningar för de kommunala samverkansorganisationerna och andra partnerskapsaktörers situation. De fyra regiondelarna är inte eniga bara för att de råkar utgöra en delregion. Detta skapar en klivenhet och en känsla av att inte vara delaktig samt en ovisshet om vilka synpunkter som skall framföras vid partnerskapets möten. Däremot befinner sig exempelvis de fackliga organisationerna i en helt annan situation. De utgår från organisationens policy och därmed företräder en röst allas röst.

Daun (2006) tycker inte att det inom partnerskapet finns några konflikter i negativ mening, möjligtvis att det ibland kan uppstå vissa intressekonflikter. Detta ser han snarare leder till att nya idéer föds aktörerna emellan. Intressekonflikterna som uppstår orsakas i hög grad p.g.a. partnerskapsorganisationens stora antal delaktiga aktörer. Det skapas då intressekonflikter i och med att alla har olika mål och intressen vilket resulterar i många spridda idéer (Daun 060509). Ståhl (2006) kan inte se några tecken på att det finns konflikter i partnerskapet. Givetvis finns det diskussioner kring vissa frågor där aktörerna har olika uppfattningar. Detta leder, som även Daun påpekade snarare till en kunskapsgivande dialog som öppnar ögonen på parterna. Ståhl menar att den bakomliggande anledningen till de uteblivna konfliktdrabbningarna är partnerskapets verkningslöshet. Aktörerna ser partnerskapet som ett samtalsforum och ser därför ingen anledning till att lägga ner energi på att debattera och skapa konflikter. Konflikterna uppstår när organisationerna har en möjlighet att påverka och få igenom sina förslag. Ett exempel på sådana tillfällen är när de politiska aktörerna träffas i det politiska rummet. Då finns det anledning till att debattera för att få igenom sin åsikt och ambition. Denna möjlighet att påverka och göra skillnad finns inte inom partnerskapet och därmed stannar det vid ett informationsforum.

### 4.3 Partnerskapet - en väg till makt och inflytande?

Den decentraliseringsprocess som syns i Sverige genom att ett större ansvar flyttas över till regional och lokalnivå är i sig inget nytt. Det svenska samhället kan sedan tidigare karaktäriseras av en decentraliserad samhällsstruktur i jämförelse med många andra europeiska länder. Anledningen till det är främst att svenska kommuner har en relativt stark autonomi i förhållande till staten (t.ex. Hallin & Lindström 1998:105; Gorpe 2001:71f). I anslutning till den nya samhällsstrukturen som tagit form på olika håll i Sverige har regeringen gett den s.k. Ansvarskommittén i uppgiften att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom den nya samhällsorganisationen (Utvecklingskraft för hållbar utveckling

2003:98). Det konstateras i Ansvarskommitténs delbetänkande från 2003 att kommuner och Landsting bedriver sin verksamhet inom statens ramar. I och med detta finns det oavsett hur mycket man försöker öppna policyprocessen alltid ett ojämnt maktförhållande (Ibid).

Genom den *governance*-process som utvecklats i Sverige skapas det, som tidigare nämnts en viss förvirring och osäkerhet kring *governance*-processens informella struktur. Trots den informella och öppna struktur den försöker ge sken av finns ändå maktaspekten kvar. Den otydliga ansvarsfördelningen kan sedan i sin tur mycket väl öka risken för att maktförhållanden döljs.

När det gäller relationen mellan Region Skåne och kommunerna tycks kommunerna vara eniga kring att det är Region Skåne som har makten. Visserligen finns den reella makten hos regeringen men genom att Region Skåne arbetar för staten förvärvar de makten i det regionala partnerskapet (Ståhl 060509).

Ståhl (2006) förstår att staten vill få igenom sina mål på lokal nivå och därför givit regionen uppdraget. Därmed finns staten där som en vakande hög över regionen. Regionen är därmed fortfarande beroende av staten och dess riktlinje. Att staten fasthåller viktig makt kan vara en av anledningarna till att partnerskapets aktörer inte sett den effekt i regionen som de hoppats på. Denna åsikt delar även Rydén (2006) uppfattar att Region Skåne är den aktör som har den huvudsakliga makten och inflytandet i partnerskapet.

Genom att Region Skåne är den ansvarande aktören för partnerskapet har de också den övergripande kunskapen och kännedomen om hur och för vilka verksamheter de ska lobba för. Dessutom är det framförallt Region Skåne och Länsarbetsnämnden som har de finansiella resurserna och därmed makten att sätta projekt i verket (Rydén 060508). Till detta lägger Ståhl (2006) att Region Skåne är den stora vinnaren eftersom den har den statliga påtryckningen i ryggen. Detta gör att det ofta är Region Skånes ambitioner och som vinner mark och har en fördelaktig situation. Förklaringen ligger, enligt Ståhl i att ”den som har pennan har också mest inflytande” (Ståhl 060509).

Lindell (2006) tycker att partnerskapet får en tyngd i att ha en folkvald politiker som ordförande. Han understryker dock att politiker och tjänstemän har olika uppgifter, vilket är ett av huvudskälen till att det är så viktigt med samverkan. Viktigt eftersom vi då tillför olika saker. Att det är *maktens första ansikte*, med det menat politikerna, som har beslutanderätt, kan inte sägas gälla för Region Skånes partnerskap i och med avsaknaden av beslutanderätt. Dessutom faller även *maktens andra ansikte* med det menat beslut om dagordningen, utanför partnerskapets ramar. Den politiska dagordningen är inget som lyfts fram i partnerskapet. Dagordningen upprättas av Region Skåne som visserligen har en politiker som ordförande men det finns inga direkta politiska ambitioner. Trots det menar Lindell (2006) att det indirekt är politikerna som har den slutgiltiga makten i och med att de sitter på skattepengarna.

Både kommunrepresentanterna och Region Skånes aktörer känner av statens ovilja att släppa ifrån sig mer administrativ makt. Ståhl (2006) ser en risk i att det tar död på det lokala engagemanget och intresset. Partnerskapet har därmed blivit ett verktyg i statlig styrning. Det har visat sig finnas en känsla av bristande

delaktighet från kommunernas sida. Det verkar finnas en känsla av maktlöshet. Denna maktlöshet verkar inte vara förbunden med någon känsla av beroende från kommunernas sida, utan när de känner maktlöshet skapas det ett ointresse och de blir mindre delaktiga. De söker sig istället till kanaler där de få utrymme att påverka och nå resultat. Kommunerna strävar därmed efter att ha ”makt att” åstadkomma något snarare än att ha ”makt över” någon. Att ha ”makt över” verkar alltså snarare vara av vikt för staten. Ointresse från kommunernas håll får ses som att regionen har förlorat lite av sin autonoma ställning i förhållande till kommunerna (Jerneck & Sjölin 2003). Efter tillväxtprogrammets slut år 2007 kommer Ansvarsutredningens utvärdering kring partnerskapets funktion att bli mycket viktig, enligt Ståhl (060509). Han hoppas då få klarhet i vem som ska ha ansvaret, staten, regionen eller kommunerna.

De kommunala representanterna är därmed överens som att det regionala tillväxtprogrammet ur en kommunal synvinkel inte har någon *impact* - påverkningsförmåga. Det gynnar främst Region Skåne och alltså finns det förklarliga skäl till varför Region Skåne uppskattar partnerskapet.

Att Region Skåne har den egentliga makten känner Ståhl (2006) när han talar med politiker i SÖSK- kommunerna. Kritiken handlar om att politikerna känner sig försummade då de uppfattar att en enskild tanke eller idé är mindre värd än Region Skånes. Det SÖSK kommunerna menar är att många av deras förslag slås ned till fördel för andra förslag som exempelvis den omtalade seglartävlingen, Americans’ cup i Malmö under 2005. SÖSK kommunerna menar att detta arrangemang inte har någon större tillväxtförankring än vad SÖSK:s förslag hade. Ett problem i detta resonemang finns i definitionen av vad tillväxt egentligen är och hur och när tillväxten visar sig (Ståhl 060509).

#### 4.3.1 Finansiella resurser

Daun (2006) menar att möjligheten till makt och inflytande helt beror på aktören ifråga, det vill säga hur mottaglig aktören är. Partnerskapsmiljön erbjuder en positiv inbjudan till delaktighet men det finns samtidigt många bakomliggande orsaker till varför exempelvis kommunerna inte verkar orka engagera sig. Daun (2006) tror att det finns tre huvudsakliga orsaker till kommunernas ointresse. För det *första* är de historiska erfarenheter om att det krävs mycket arbete som sällan leder till några konkreta resultat. För det *andra* att det diskuteras alldeles för generella och övergripande frågor. *Slutligen* tror Daun (2006) att kompetensen i kommunerna och kunskaper om möjligheten att påverka är för dålig runt om i kommunerna. Därmed lyckas olika organisationer olika väl i sin lobbyverksamhet genom att det helt och hållet beror på vem som är organisationens företrädare, en skicklig sådan kan vinna mycket.

Även Ståhl (2006) upplever att partnerskapet skapar makt och inflytande för de som har idéerna och intresset. Dock finner Ståhl det problematiskt att veta vad tillväxt egentligen är. SÖSK- kommunerna har satsat mycket på filmprojekt i Ystad, men om detta kan räknas som tillväxt vet han inte. Återigen uppkommer

problematiken kring vad tillväxt egentligen är. Dessutom finns det alltid en risk att de mindre organisationerna får ge vika för de större. (Ståhl 060509).

Staten avsätter årligen medel som skall användas inom tillväxtprogrammen (Nutek 2005:19). Implicit så är det regeringen att som sitter på pengarna. Lindell (2006) konstaterar i och med att det är de som har pengarna som också har inflytandet. Den part som har störst resurser har makten att bidra med finansiella medel om de anser att det är ett projekt som gynnar dem. Anser en part att projektet är mindre betydelsefullt för dem, avstår de delaktigheten, och bidrar inte med pengar. Det samma gäller om de först går med i ett projekt och sedan anser att det inte utvecklas på ”rätt” sätt kanske, då kan de dra tillbaka sina pengar, och projektet riskera att ödeläggs. Många mindre parter har inte möjligheten att bidra med ekonomiska medel, de kan snarare vara uppdragstagare. Partnerskap är ett nätverk, vilket innebär att alla som är delaktiga ges möjligheten att delta, få information samt att påverka. De ges då möjlighet att komma i kontakt med de tyngre aktörerna (Lindell 060110).

I partnerskap arbetar man på makronivå, företag vill arbeta med enskilda frågor som berör dem direkt, t.ex. kommunala regelverk, som berör dem direkt. Dock ska finansieringen ske genom fria projektmedel, pengarna till pilotprojekten finansieras således av små medel. Detta innebär att det är svårt att få dessa projekt att på makronivå bli synliga samt att det är svårt att kunna påverka och förändra med dessa fria medel. Därför menar Lindell att man för att kunna skapa förändring via partnerskap måste jobba för att förändra den ordinarie verksamheten. Det vill säga skärpa effektiviteten hos de olika aktörerna för att få bättre effekter, vilket skapar mer avkastning på partnerskapet (Lindell 060110).

## 5 Slutdiskussion

Att det har skett en förändring i den svenska samhällsstrukturen råder det ingen tvekan om och inte heller att det har inneburit en utmanande förändring för svensk lokal och regional politik. Genom att EU varit pådrivande i den regionalpolitiska förändringen har det satts press på de enskilda nationella regeringarna. Fallet Region Skåne är ett tydligt exempel en sådan nationell satsning. Region Skånes situation är ett tydligt fall på vad som brukar benämnas som en förändring från ”government” till ”governance”. Det vill säga att staten har fört över ett allt större ansvar på regioner.

Det ökade regionala ansvaret har på de flesta håll setts med positiva ögon. Men ännu så länge är Region Skåne fortfarande en försöksverksamhet och det finns därmed ingen garanti för att det ökade självstyret kommer att bli permanent. Självstyret har visserligen inneburit ett ökat ansvar och ökad möjlighet att bestämma över regionen. Men förändringen har givetvis inte varit helt problemfri, med staten som ständigt övervakande och med en stor organisation att samordna finns det naturligtvis många hinder som skall besegras.

Genom ett ökat regionalt självstyre förutsätter staten att regionerna från ett underifrånperspektiv i form av eget ansvar försöker effektivisera regionens förutsättningar och dess ekonomiska resurser. På direktiv från staten har regionerna uppmanats att genom partnerskap samverka mellan såväl regional-, lokal- och EU- nivå. Därigenom har kraven på en ökad flexibilitet och effektivare samordning ställt regionerna och dess kommuner inför nya utmaningar.

Efter att ha studerat Region Skånes partnerskap och dess arbete med det regionala tillväxtprogrammet, kan det noteras en rad oskiljaktigheter mellan regionen och kommunerna. Både vad gäller inställningen till arbetsformen men också till hur det faktiskt fungerar i praktiken. En första utgångspunkt för att bena upp aktörernas varierande inställning bör tas i partnerskapet som organisationsform. Det bör även påpekas att intrycken från Skånes partnerskap troligen skiljer sig från andra svenska partnerskap. Varav detta får ses som ett av de huvudsakliga problemen med denna komplexa samverkansform. Nämligen att partnerskapet inte har en tydlig struktur och är därför inte är möjligt att jämföra med andra partnerskap. Genom att kunna jämföra skulle det troligen skapas tydligare ramar och en djupare förståelse för hur arbetsprocessen ska framskrida. Utan denna möjlighet finns det en svaghet i partnerskapets status och dess chans till ytterligare etablering.

Konsekvenserna av partnerskapets öppna organisationsform har skapat en förvirring bland de deltagande aktörerna. Att denna förvirring grundas i det inledande skedet av tillväxtprogrammets utformning tycks vara tydligt. Aktörerna gavs aldrig tid att utforma och skapa förståelsen för vad partnerskapet skulle syfta till och vad de olika aktörernas specifika uppgift var. Bristen på kunskap och

förståelse för partnerskapsorganisationen har lett till ett ointresse bland framförallt kommunerna. Då kommunerna inte känner sig delaktiga på grund av sin osäkerhet skapas ett utanförskap vilket i sin tur leder till en snedvridning av partnerskapets ursprungliga tanke, dvs. samverkan.

Det finns i partnerskapet en öppen dialog mellan de aktörer som känner att de har tid att delta och som ser att det finns något att vinna genom deltagandet. Att partnerskapet har förlorat många kommuners intresse får dock anses vara ett misslyckande. Att lasta en viss part för detta misslyckande är inte alldeles självklart. Problemet ligger troligen till viss del i att regeringen fortfarande har den beslutande makten och att regionernas partnerskap endast har en samverkans- och samtalsfunktion. Partnerskapet blir ett *planeringsinstrument* av vilket regeringen kräver analyser och utvärderingar från. Detta är tidskrävande och skapar litet utrymme för konkreta handlingar som kan förverkliga projekten. Möjligheten för partnerskapet att kunna ”programmera” tillväxt får anses vara som ett svårt uppdrag. Snarare får partnerskapet anses ha blivit ett sätt att mötas på och på så vis skapa ett bredare kontaktnät parterna emellan. Det har blivit ett verktyg för att eliminera vissa hinder för de aktörer som har möjligheten att påverka situationen i regionen.

Att klandra Region Skåne för den svaga relationen mellan regionen och kommunerna kan inte anses rätt. Givetvis har kommunerna och regionen ett gemensamt ansvar att se till att regionen förmår att generera tillväxt. Kommunerna är väldigt viktiga aktörer i partnerskapet. Då det är kommunerna som har den närmsta kontakten med näringslivet blir de därmed utmärkta initiativtagare för att samverka de faktorer som talar för tillväxt. Detta är dock inget regionen eller staten kan se. Därför kan staten och regionen bara eliminera vissa hinder på vägen för att underlätta för kommunernas arbete.

Att partnerskapet inkluderar ett så pass stort antal aktörer som 25 stycken, medverkar till att det blir svårt att kunna nå konkreta förslag. Det skapas istället en mängd olika intressen som skall läggas fram och därefter diskuteras. Detta bör rimligen vara en av orsakerna till att det har skapats ett ointresse bland vissa aktörer. Detta ointresse har visat sig tydligt ute bland Skånes 33 kommuner. Något som visar sig både bland delregioner med bra fungerande samverkan och bland de delregioner med sämre samverkan. En väsentlig orsak får anses vara oförmågan att nå inflytande och därmed kunna påverka och formulera mål som leder till resultat. Samtidigt finns det aktörer som uppskattar och drar nytta av att kunna skapa inflytande i de diskussioner som förs i partnerskapet. En viktig förutsättning för att vinna inflytande i partnerskapet bör även ligga på vem som är de olika organisationernas representant. Finns det ett intresse och ett engagemang bör det troligen finnas utrymme för att skapa ett mervärde av att delta. Anledningen till att kommunerna inte känner detta mervärde beror troligtvis på att de sitter vid en institution som från början har ett stort ansvarsområde och en egen möjlighet att påverka sin kommuns tillväxt.

Vidare är den finansiella delen avgörande. Det är alltså den eller de aktörer som sitter på finanserna som har den slutliga makten vad gäller vilka projekt som bör genomföras. Dessutom innehar Region Skåne en viss fördelaktig position som dels statens budbärare och dessutom som ordförande. Detta får dock



ses som en ofrånkomlig situation, genom att det för att få en så pass komplex organisation som partnerskapet att fungera någorlunda, krävs en styrande hand. Denna maktposition och att en starkare aktörs intresse ibland vinner över mindre aktörer är en situation som förekommer oavsett sammanhang. Detta vore omotiverat att kalla ett demokratiskt underskott, då partnerskapet för en väldigt öppen dialog och arbetar för att nå ut till det ett brett fält av olika organisationer och på så vis även nå ut till så många medborgare som möjligt.

Möjligtvis hade partnerskapet tjänat på att innehålla ett färre antal aktörer. På så vis hade fler kreativa tankar och idéer kommit till tals och lett framåt. Idag verkar partnerskapet fokusera mycket på gemensamma projekt som skall förverkligas. Ett alternativ borde vara att fokusera mer på det som Region Skåne och dess kommuner egentligen vill, nämligen att satsa på den ordinarie verksamheten. Detta skulle troligen reducera det ointresse som finns bland kommunerna. Det skulle innebära en känsla om att kunna skapa ett mervärde och synergieffekter som går utanför det samtalande och samverkande planet. Energi och fokus hade därmed hamnat på fler samordnade aktioner.

För att knyta ihop säcken kan det konstateras att relationen mellan de regionala och lokala aktörerna visar på en komplicerad samverkan. Partnerskapet anser jag, får erkännas som ett dugligt verktyg för att skaffa kunskap och förståelse mellan de olika aktörerna inom en regions arbetsfält. Att regeringens ambitioner inte sammanfaller med regionens får ses som en del av förändringsprocessen. För partnerskapet och regionalpolitikens framtid får det anses vara oerhört viktig att fortskrida på det som nu på börjats. Det ser inte ut att finnas särskilt mycket förtroende kvar hos kommunerna och att komma med ett nytt ”projektförslag” sliter troligen än mer på kommunernas vilja till samverkan. Därmed får det anses viktigt att kunna erbjuda de deltagande aktörerna en känsla av inflytande och ha en känsla av att göra någon nytta. Lösningen borde än en gång finnas i mindre grupper bestående av exempelvis kommunrepresentanter tillsammans som tillsammans med regionens representanter utformar program som är centrala för gruppen ifråga.

## 6 Litteraturlista

- Ahrnens, Anette 2003. Partnerskap i praktiken. En studie av de regionala partnerskapen i Skåne och Kalmar län. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Andersson, Mats- Svensson, Lennart- Wistus, Sofia- Åberg, Carina (red) 2005. *Om konsten att utveckla partnerskap*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
- Ansell, Christopher K- Parsons, Craig A- Darden, Keith A, 1997. "Dual Networks in European Regional Development Policy", *Journal of Common Market Studies* Vol. 35 Nr. 3.
- Axelsson, Christine (s), regionråd, Region Skåne, ordförande i partnerskapet. Intervju den 15 mars, 2006.
- Bache, Ian- Flinders, Matthew 2004. *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Benz, Arthur- Eberlein, Burkard 1999. "The Europeanization of regional policies of multi-level governance". *Journal of European Public Policy*. June 6:2.
- Berger, Gerald 2003. "Reflections on Governance: Power Relations and Policy Making in Regional Sustainable Development". *Journal of Environmental Policy & Planning*. Vol. 5 Nr. 3.
- Carlberg, Ingvar, Skåne Nordost och kanslichef i Osby. Telefonintervju 9 maj.
- Dahl, Robert A.- Tuft, Edward R. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Oxford University Press.
- Dahlsson, Henrik 2000. Partnerskap som profylax. En studie av Region Skåne och några skånska kommuners samarbete om det regionala tillväxtavtalet. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Daun, Kenneth. Representant för NOSAM och näringslivsutvecklare i Åstorp. Telefonintervju den 9 maj 2006.
- Ehn, Peter 2001. Mycket väsen för lite ull. ESO rapport från Departementsserien (Ds) 2001:59, finansdepartementet
- Elander, Ingemar 1999. "Partnerskap och demokrati. Omaka par i nätverkspolitikens tid" i SOU:1999:83 *Globalisering*.
- Gidlund, Janerik 1998. *Regionalisering & demokratisk legitimitet*. Kalmar: Regionförbundet i Kalmar län.
- Gorpe, Peter 2001. Partnerskap – nytt inslag i svensk samhällsorganisation eller snarare uppgraderad samverkan? Stockholm: Statskontoret 2001:01.
- Gren, Jörgen 2002. Den perfekta regionen? En nyregionalism i Europa och samspelet mellan staten, regionen och den europeiska integrationen. Lund: Studentlitteratur.
- Gränsöverskridande tillväxt. – Ett förslag till regionalt tillväxtprogram för Skåne 2004- 2007. Material från Region Skåne Region Skåne 2003.
- Hallin, Göran- Lindström, Bjarne 1998. *Det ouppklarade partnerskapet*.

- Östersund: Institutet för regionalforskning (SIR).
- Hermansson, Sten. Vice ordförande i partnerskapet och ordförande i Företagarna  
Telefonintervju den 27 februari, 2006
- Holme, Idar Magne- Solvang, Bernt Krohn 1997. *Forskningsmetodik: om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.
- Hudson, Christine- Rönnblom, Malin 2003. ”Uteslutande partnerskap?” i  
Brynielsson, Håkan- Jerneck, Magnus, *På jakt efter en ny regional samhällsordning*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Jerneck, Magnus- Gidlund, Janerik 2001. *Komplex flernivådemokrati Regional lobbying i Bryssel*. Malmö: Liber ekonomi.
- Jerneck, Magnus- Sjölin, Mats 2003. ”Kommunerna i flernivådemokrati” i  
Brynielsson, Håkan- Jerneck, Magnus, *På jakt efter en ny regional samhällsordning*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Johansson, Jörgen- Hallin, Göran- Olsson, Jan, 2000. Epokskifte och demokratiparadoxer. *Tre essäer om tillväxt, partnerskap och demokrati i den nya regionala utvecklingspolitiken*. Stockholm: Landstingsförbundet.
- Jönsson, Jonas W. Region Skånes sekreterare i partnerskapet. Intervju den 15 mars 2006.
- Lindell, Christian, näringslivsutvecklare och analysansvarig, Region Skåne. Intervju den 10 januari, 2006.
- Lindström, Bjarne 2005. Regionalpolitiken som tillväxtpolitik Retorik och substans i den regionala utvecklings politiken. Stockholm: Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS).
- Merriam, Sharan B. 1994. *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Montelius, Fredrik- Petersson, Harry 2003. Skånes tillväxtavtal. En intressent- och processutvärdering. Malmö: Arbetslivsinstitutet Syd.
- Nutek 2005. *På väg mot hållbar tillväxt. Regionala tillväxtprogrammen 2004*.
- Nyström, Peter. Näringslivssekreterare vid Höganäs kommun. Intervju 2006-03 03.
- Olsson, Jan 2003. “Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund system research”. *Journal of European Public Policy* 10:2 s.283-300.
- Patel, Runa- Davidsson, Bo 1994. *Forskningsmetodikens grunder. Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. Lund: Studentlitteratur.
- Pierre, Jon- Peters, Guy B. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Proposition 2001/02:4. ”En politik för tillväxt och livskraft i hela landet”.
- Proposition 1997/98:62. ”Regional tillväxt - för arbete och välfärd”  
Region Skåne 2006-05-22. ”Bakgrund till regionförsöket”. <http://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=43385>
- Rydén, Lisbeth. Representant för SSSV i partnerskapet och näringslivssekreterare i Bromölla kommun. Telefonintervju 8 maj 2006.
- Sjölin, Mats 2001. *Pressen, demokratin och rättsstaten*. [http://www.svet.lu.se/Staff/Personal\\_pages/Mats\\_sjolin/Pressen\\_Demokratin.pdf](http://www.svet.lu.se/Staff/Personal_pages/Mats_sjolin/Pressen_Demokratin.pdf). 2006-05-22.

- Stoker, Gerry 1998. "Governance as theory: five propositions". *International Social Sciences Journal*. Vol. 50 Nr. 155.
- Ståhl, Lars-Åke. Representant för SÖSK och utvecklingsdirektör i Ystad.  
Telefonintervju den 9 maj 2006.
- Svensson, Bo- Östhol, Anders 2001. "From Government to Governace: Regional Partnerships in Sweden". *Regional & Federal Studies*. Vol. 11 Nr. 2.
- Tallberg, Pontus (red) 2005. *Självstyrelse på lokal och regional nivå*. Utgiven av: Region Skåne och Västra Götalandsregionen.
- Utvecklingskraft för hållbar utveckling* 2003. Ansvarskommittén SOU:2003:98. Stockholm.

# Bilaga 1 Intervjuguide

## INLEDANDE FRÅGOR

- Vad är din bakgrund i organisationen?
- Vad är din roll i partnerskapet?
- Vad var syfte och ambition när ni formade ett partnerskap inom tillväxtprogrammet?
- Vad innebär partnerskapet för det regionala självstyret?

## AKTÖRER

- Vad är det för aktörer som är med i Region Skånes partnerskap?
- Hur har dessa aktörer blivit delaktiga?
- Hur tycker du att återrapporteringen till din hemmaorganisation fungerar?
- Vad tycker hemmaorganisation om partnerskapet? Känner de sig delaktiga?
- Hur arbetar du med dem för att göra de delaktiga i partnerskapet?

## SAMVERKAN & KONFLIKTER

- Hur är relationen mellan de olika nivåerna så som lokal, regional och statlig?
- Vilka konsekvenser kan den öppna organisationsform som partnerskapet representerar ge gällande aktörernas möjlighet att samarbeta och påverka policyprocessen?
- På vilket sätt har samarbetet påverkat utformningen av policyprocessen för tillväxtprogrammet?
- Finns det risk för att vissa aktörer blir förlorare och andra vinnare i partnerskapets tillväxtprogram?
- Har antalet konflikter eller graden av samverkan ökat?
- Har partnerskapet uppfyllt det syfte som åsyftades; bättre samordning mellan offentliga aktörer och det privata näringslivet och att näringspolitiken skulle bli mer effektiv?

## MAKT & INFLYTANDE

- Vem anser du har den huvudsakliga makten och inflytandet i partnerskapet? På vilket sätt?

- Vad skapar möjligheten till en maktposition eller till möjligheten att ha mest inflytande?
- Hur ter sig möjligheten till inflytandet från små respektive stora organisationer, finns det någon skillnad?
- Vem gynnar partnerskapet? På vilket sätt?
- Finns det ett maktbehov inom partnerskapet? Hur ter sig detta i så fall?

#### AVSLUTANDE FRÅGOR

- Hur *effektivt* har partnerskapet varit? Finns det någon tendens till att själv *processen* är viktigare än *resultatet*?
- Vad ser du för problematik/nackdelar/risker med det regionala partnerskapet?
- Vad finns det för fördelar med partnerskapet?
- Något övrigt att tillägga, tankar funderingar och vad som är på gång inom Region Skåne och dess regionalpolitik?