

Region Skåne

Nätverk utan koppling?

Abstract

I have studied how human networks can affect decision-making and different constellations. The primary purpose is to clarify the possibility to affect the decision to move the infrastructure investments from Region Skåne to Region Västra Götaland. The study starts at the EU-level and continues to the Government and on to the region. Region Skåne is studied especially since it was from there the infrastructure investments were moved.

The conclusion is that there is no specific representation in the government that represents regional topics, in spite of the fact that almost 30% of the members of the Parliament come from these regions. There is no discussion between the members that could be considered a networking-activity beneficial for the regions. From the regions there are hesitations about how they should represent the region in different matters. The conclusion also shows that there are no measures made to move the discussion with the regional autonomy or the increase of it, to a higher political level, where an agenda for the development of the different regions can be set. They are instead waiting for the investigation of the Disciplinary Board.

The methods used are qualitative text-analysis, interviews and an operational analysis of the theory.

Keywords: asymmetrical government, network, European Union, region, autonomy.

Characters: 84 770

Innehållsförteckning

1	Inledande betraktelser	1
1.1	Olika politiska nivåer – en introduktion	1
1.1.1	Syfte och problemformulering.....	2
1.1.2	Metod och material	3
1.1.3	Intervjuer	4
1.1.4	Operationalisering	4
1.1.5	Avgränsning.....	4
1.1.6	Fortsatt framställan	5
2	Teoretiska ansatser	6
2.1	Asymmetriskt statsklick och regionalism	6
2.2	Nätverk i en politisk kontext	8
3	Europeiska Unionens olika roller och syn på regioner.....	10
3.1	EU och regioner – en inledning.....	10
3.1.1	Regionkommitténs roll	10
3.1.2	EU-kommissionens roll	12
3.1.3	Europaparlamentets roll.....	13
3.1.4	EU:s olika roller – en grogrund till spänningar mellan union och stat.....	14
4	Den svenska historiska bakgrunden till regionerna ursprung och framväxt	16
4.1	Bakgrund till länsindelning och andra regionala frågor i Sverige.....	16
4.1.1	Län och regioner under efterkrigstiden	17
4.1.2	Nya krav på samhällsutvecklingen	19
4.1.3	Summering av kapitel tre och fyra	21
5	Nationell och regional representation	23
5.1	Riksdagsledamöter från regionerna i Riksdagen	23
5.2	Regionala ledamöter i regionerna.....	23
5.2.1	Region Skåne och lokala nätverk	24
6	Analys och slutsatser.....	25
6.1	Nätverk och asymmetri från ett nationellt perspektiv – en analys och slutsats	25

6.2	Nätverk och asymmetri från ett regionalt perspektiv – en analys och slutsats	27
7	Referenser	30
7.1	Tryckta källor	30
7.2	Otryckta källor - Internet	31
8	Bilagor	33
8.1	Intervjufrågor till Hillevi Larsson.....	33
8.2	Intervjufrågor till Christine Axelsson.....	34

1 Inledande betraktelser

1.1 Olika politiska nivåer – en introduktion

Processen av förändringar som EU och staten genomgår idag är en övergripande integration där ena sidan reflekteras av överstatliga organ och funktioner inom unionen och andra sidan reflekteras av fragmentering som manifesteras av nationella gränser och regionala krav på staten. Dessa begrepp står i konflikt med varandra eftersom det handlar om hur territoriet skall organiseras. Det finns två viljor som på något sätt enas om utrymmet utan att det sker på bekostnad på den andre. Frågan om hur begreppen integration och fragmentering skall förstås beror på om det ses ur ett top-down-, eller bottom-up perspektiv. Frågan innefattar även maktrelationer och resurser mellan olika centrala aktörer om hur territoriet, integrationen och fragmenteringen kan uppfattas och vilken identitet som kan tillskrivas genom de värderingar och mentala föreställningar som ryms inom de olika uppfattningarna. Nätverken som byggs upp i de olika relationerna växer i betydelse.

Jönsson et al (2000: kap 10) för en övergripande diskussion om hur statens roll har förändrats till att vara en mer förhandlande part gentemot både EU och regionala/lokala företrädare. Det mynnar här ut i att den territoriella statens gränser inte sammanfaller alltid med statens sfär av auktoritet i olika sammanhang. Ett exempel på detta är Öresundsregionen där man som två stater inte lyckats lösa problemen med en rad olika frågor om man arbetar i det ena landet men är medborgare i det andra fullt ut. Detta visar på att en region som går över statliga gränser visar upp en rad av ganska betydelsefulla problem som inte kunde förutsägas i inledningsskedet, inte i den omfattningen i alla fall. John (2001 kap 4) för en liknande diskussion utifrån en europeisering som sker på en lokal nivå i betydelsen att den lokala politiken blir alltmer internationaliserad. Internationaliseringen av den lokala politiken sker samtidigt som staten sitter i förhandlingar som inte alltid tillgodoser lokala eller regionala behov i den utsträckningen som önskas i enskilda subnationella parlament. Det är i och för sig statens roll att tillgodose hela landets behov men visar på att det finns en spänning mellan de olika nivåerna i de politiska skikten inom staten. Förvisso är inte subnationella parlament helt kraftlösa när de möter sin centrala regerings olika beslut men de tenderar att reflektera strukturerna som råder mellan EU och staten. Samtidigt finns det en paradox i förhållandet mellan EU och staten – subnationella parlament där subnationella parlament deltar i olika EU konstellationer men kan inte påverka de beslut som fattas på en överstatlig nivå samtidigt som statens

strukturer visar sig när väl förhandlingarna tas vidare till en regional eller lokal nivå inom staten där överstatliga beslut skall implementeras. Även om diskussionerna har olika utgångspunkter ger det vid handen att staten hamnar mitt emellan förhållandevis starka förhandlingsparter.

I grunden har de europeiska kommunerna en stabil ställning i sina respektive stater som i hög grad bygger på en folklig förankring även om det regleras från en central nivå. Det kommunala självstyret är i princip inte ifrågasatt och i Europa, inkluderat gamla Östeuropa, finns det fler kommuner än någonsin som är demokratiska och självstyrande. Det är dock två stora förändringar som Europa genomgår och det är politiska och ekonomiska förändringar. För det första när det gäller den politiska förändringen är det en politisk integration i första hand som avses. Möjligheter till ett expanderande utbyte i form av nya medlemsländer har pekats ut som en viktig faktor för förändringar inom Europa. I denna expansion av EU medföljer samtidigt att nya nätverk bildas tvärs över nationsgränser där aktörer från olika länder förs samman och bildar nya politiska koalitioner som kommer att få en stor betydelse framöver. För det andra är formen av integration som är av ekonomisk art. Den ekonomiska utvecklingen gör att medlemsländerna blir alltmer sammanvävda i sin ekonomiska politik och skapar ett större beroende av varandra som tidigare inte fanns i en sådan utsträckning. I en alltmer internationaliserad bild av Europa och subnationella parlament finns ett identitetssökande för att hitta sig själv som region eller kommun. Någonstans mellan politik/ekonomi befinner sig kommunerna där de försöker finna just den rollen som dess medborgare kan identifiera sig med. Regionalismen utifrån EU:s perspektiv anses vara ett bättre instrument än staten för att kunna fånga upp de olika kulturer och etniciteter inom Europa.

Kommunerna har olika styrkor som gör att de som enskilda enheter inte har förmågan eller kraften att samla ihop den mångfalden som regionen anses kunna göra. Det har även med att göra att regionen är en mer administrativ och effektiv enhet på grund av sin storlek. Denna ansvarsfördelning bygger i stor utsträckning på subsidiaritetsprincipen och närhetsprincipen genom EU:s förhållande till regioner och kommuner.

Utveckling med regionalisering och formen av regionernas Europa leder i en stor utsträckning till governance. Enskilt kan inte bara regionalisering skyllas på EU utan den ekonomiska globaliseringen spelar också en viktig roll i sammanhanget. Ekonomin skapar en större konkurrens mellan olika kommuner och regioner spelade inte så stor roll i det postindustriella samhället. Detta innebär i mera nutida termer att det sker en form av förskjutning av makten från det valda parlamentet till det mer otydliga samarbetet mellan olika nätverk där både publika och privata intressen tar en fastare form. Det finns även tendenser som pekar på att de privata intressen tar sig i uttryck av att de deltar mer i den offentliga debatten där de får en form av en demokratisk inbjudan för att kunna marknadsföra sina egna intressen. Detta sker genom olika nätverk där det publika och privata knyts samman.

1.1.1 Syfte och problemformulering

Avsikten med denna uppsats är att studera de nätverk som förekommer mellan Region Skåne och staten. Finns det ett handlingsutrymme mellan dessa två aktörer som är sprunget ur att det finns nätverk som de agerar inom. De formella nätverken styrs av att olika individer är valda till olika parlament där de har sina uppdrag att agera utifrån. De informella nätverken är ett resultat av de formella vilka kan påverka i olika sammanhang när olika beslut skall fattas. Emellertid visar sig inte de informella nätverken på samma sätt som de formella samt om beslut påverkas i en viss riktning innebär det inte att det är ett erkännande av de informella nätverken existerar. Uppsatsen har syftet att klarlägga om det finns ett förhållande och hur det ser ut.

Som nämnts inledningsvis förekommer det nätverk på olika nivåer inom både EU och inom staten. Dessa nätverk används olika helt beroende på vilket syfte de har och karaktäriseras av att de kontakter som knyts i form av nätverk som är informella.

Betydelsen av att vara en region innebär att det finns en viss autonomi för det regionala parlamentet samt att det finns en förmåga att kunna strategiskt planera för att locka till sig företag och investeringar som genererar arbetstillfällen vilket i sin tur skall leda till en ekonomisk tillväxt. En god ekonomisk tillväxt innebär att regionen kan hantera den välfärd som den är ålagd. För att det skall finnas möjlighet till ekonomisk tillväxt behöver det finnas en väl fungerande infrastruktur. Det var utlovat en ekonomisk satsning på att bygga ut E22 från statligt håll som skulle gynna Region Skånes infrastruktur och därmed sannolikt skulle kunna påverka den ekonomiska tillväxten. Satsningen uteblev och gick till Region Västra Götaland där infrastrukturen skulle byggas ut till fördel för bilindustrin.

För att möjliggöra ett fokus på nätverk och att nyansera den bild som målats upp ovan samt att åskådliggöra Region Skånes handlingsutrymme för att kunna påverka inom nätverkssammanhang mynnar det ut i en mer explicit problemformulering:

Vilket handlingsutrymme fanns det för regionen att kunna påverka den formella processen samt fanns det nätverk, formella och informella, som kunnat påverka att satsningen fullföljts på E22 i Skåne?

Syfte med denna studie är därmed att undersöka de formella och informella processerna genom att närmare studera de nätverk som existerar genom en asymmetrisk stat, regioner och nätverk som ledde fram till den situation som blev.

1.1.2 Metod och material

Det empiriska material som jag undersöker analyseras utifrån kvalitativ textanalys. Utifrån problemområde och teori är ambitionen att ta fram det väsentliga innehållet utifrån kontext, delar och helhet med hänsyn till de dokument som studerats. Motivet till att välja denna undersökningsform är att fånga in det centrala innehållet i texterna där helheten har bedömts vara större än

en summering av delar av de dokument som studerats. Dock kan jag emellertid inte bortse från att vissa passager i dokumenten kan vara av ett större värde än andra utifrån mitt problemområde (Esaiasson et al 2003:233:235). Textanalysen bygger således inte på att jag räknar eller hade andra mått huruvida förekomsten av ord eller fraser återfinns i texterna. Texternas innebörd är viktigare och jag fokuserar på de manifesta inslagen i desamma (Bergström & Boréus 2000:45-46).

En del av materialet och empirin är inte unikt i avseendet att bara finnas på Internet utan går i de flesta fall att komma över i tryckt form från Internetsidornas tillhandahållare. Ur en något tidsbegränsad horisont valde jag att använda mig av Internet. Emellertid anser jag att just dessa Internetsidor är statiska och framför allt har en hög tillförlitlighet samt att materialet inte skulle skilja sig från ett tryckt material som jag skulle kunna ha fått mig tillsänt om jag så begärt. Det är relativt goda sökfunktioner på dessa hemsidor som gör att materialet är lätt att finna.

1.1.3 Intervjuer

De intervjuer jag genomfört har varit av tematisk karaktär för att bättre kunna knytas an till problemområdet. Intervjuerna har varit helt strukturerade till sin utformning eftersom de har byggts på en skriftlig kommunikation via e-post. Jag har följt upp med följdfrågor som legat utanför den mall som skickades iväg första gången (Esaiasson et al 2003: kap 13), dock har detta skett muntligt. Mallen skiljde sig något åt beroende på vilken nivå intervjupersonen befann sig på samt vilket uppdrag de innehar (se bilagor). Motivet till att genomföra intervjuer var att de personer som kontaktades kunde möjliggöra en större förståelse för de processer som jag ämnade undersöka. Urvalet av intervjupersoner på central och regional nivå begränsades därför till dem som befann sig inom uppsatsens ram och problemområde.

1.1.4 Operationalisering

Genom att ”översätta” de teoretiska definitionerna till mer konkretiserade frågor dels till intervjupersonerna och dels, i en något mer abstrakt form, till det empiriska material jag har till mitt förfogande i undersökningen, kan jag besvara min frågeställning (jfr Andersen 1998:80; Esaiasson et al 2003:57-59).

En viss tolkning av materialet är av mig vid kvalitativa text- och intervjuanalyser ofrånkomlig. Intersubjektivitetskraven bör emellertid uppfyllas genom ytterligare argumentation för vald tolkning i det kommande analyskapitlet.

1.1.5 Avgränsning

Uppsatsen avgränsas genom att jag inte studerar Region Västra Götaland och vilka processer som sker där. Den del som kartlägger riksdagsledamöterna från

Skåne och Västra Götaland visar bara hur stor andel och styrkeförhållandet ser ut i riksdagen och de utskott och nämnd som ledamöter sitter i. Det förhållandet kontrasteras med regionen och då framför allt Region Skåne. I avseendet regionerna ligger ett fokus på den politiska styrningen med vilka nätverk de åstadkommer. Det sker således inte en fördjupning i regionens totala verksamhet. Avsikten är inte att fördjupa mig i EU:s olika funktioner och roller. En viss representation förekommer från regionala företrädare vilket medför att nätverk växer fram genom den representationen. Således är det nätverken som växer fram som är intressant och inte de olika rollerna som EU:s olika politiska nivåer medför. Jag har vidare avgränsat mig till två intervjupersoner. Hillevi Larsson (s) som sitter i EU-nämnden och lagutskottet. Anledningen av valet av Hillevi Larsson var för att det finns en koppling till ett EU-perspektiv i uppsatsen samt Christine Axelsson (s) som är regionråd och har uppdrag i regionens arbetsutskott, forskningsberedning, nämnden för regional utveckling (ordförande), regionfullmäktige samt regionstyrelsen.

1.1.6 Fortsatt framställan

I kapitel två tar jag upp de teoretiska begrepp som uppsatsen rör sig kring. Kapitel tre visar hur EU:s olika roller har ett inflytande på staten och hur staten har agerat utifrån det. I kapitel fyra tecknas en bakgrund till hur de svenska regionerna växt fram till vad de är idag. Kapitlet tar oss på en översiktlig resa genom tiden där vi kommer fram till dagens förhållanden och vilka krav som ställs på regionerna. Detta kapitel avslutas med att foga samman kapitel tre och fyra i en summering för att ta oss vidare i empirin. Kapitel fem visar således de förhållanden som råder mellan riksdag, region och lokal nivå. Kapitel sex innehåller analysen och de slutsatser som dras utifrån de teoretiska ansatserna och operationaliseringarna som blivit gjorda. I detta kapitel presenteras även intervjuerna. Detta för att tydligt kunna knyta dem till analysen.

2 Teoretiska ansatser

2.1 Asymmetriskt statsskick och regionalism

Flertalet statsskick inom EU har mer eller mindre inslag av asymmetri och tendensen till detta är att den är tilltagande snarare än minskande. Regionaliseringen, vilken är en yttermera form och konsekvens av ett asymmetriskt statsskick, är ett uttryck för ett behov av att ändra på traditionella styrelseformer. Förändringar i befolkningens sammansättning eller en ökad överstatlighet leder till svårigheter för medborgarna att kunna identifiera vem eller vilka som är ansvariga men framför allt för att kunna identifiera sig med den mer traditionella staten. För att legitimera denna förlust i identitet kompenserar staten med att skapa regionala institutioner där den konstitutionella konstruktionen på något sätt skall hävda det unika i regionen. Detta sätt att skapa regioner på är till fördel för att sätta samman regioner som är konforma eftersom alla självstyrda regioner inte har samma behov i alla frågor och framför allt inte samma kompetens. Om statsskicket är asymmetriskt skulle detta kunna medföra att de spänningar som finns mellan stat och region minska och kunna leda till att öka legitimiteten för staten. En avdramatiserad asymmetri inom staten skulle alltså inte innebära att en enskild nation blir mindre effektiv utan tvärtom. En ökad regionalisering som mer eller mindre är anpassad efter en specifik regions förutsättningar behöver inte nödvändigtvis hota statens existens eller identitet. En regionalisering skulle kunna medföra att göra det mer tydligt vilka band det är som förenar de olika regionerna inom staten med varandra än tvärtom.

Här infinner sig dock två områden vars problematik befinner sig på olika nivåer. För det första handlar det om en problematik på en nationell nivå. En region innebär att det finns politiska aktörer som verkar utifrån de legitima mandat som ett val givit dem samt den politiska majoritet som utfallet av valet blivit. Denna majoritet behöver inte stämma överens med den politiska majoriteten som återfinnes i det nationella parlamentet. Det som är klart dock är att det självstyre och de befogenheter samt den kompetens de blivit tilldelade kvarstår. Problematiken mellan stat och region innebär under svenska förhållanden att det inte finns en egentlig representation i det nationella parlamentet till regionernas fördel. Utifrån de svenska traditionerna väljs representanter från valkretsar och de valda politikerna har inte ett formellt mandat att representera sin kommun eller region. Riksdagsledamöterna är valda att fatta beslut på en nationell nivå som berör hela landet samt att det svenska statsskicket inte tillåter att det förekommer enskild regional representation från en

riksdagsledamot i sitt uppdrag (jfr Sveriges Grundlag och Riksdagsordningen: 1999). När det gäller att det inte finns en mer specifik representation i det nationella parlamentet kommer att beröras mer i analysen. Det finns inte mer att säga kring frågan i denna del utan det är mer ett konstaterande att det inte finns någon representation i det nationella parlamentet.

För det andra rör det sig om hur relationen mellan regionen som en huvudman och de kommuner som ingår i regionen. Är det ett starkt regionalt styrelseorgan kan det vara eller ske på bekostnad av att det kommunala självstyret minskar. I detta sammanhang skulle det betyda att en del av kommunernas kompetens överläts till regionen på grund av att de är mindre och svagare att kunna stå emot en region som skulle kunna hantera vissa frågor och kompetensområden bättre än den enskilda kommunen (Larsson 2003b: 52-53).

En utgångspunkt i nationalstaten är att regionalt självstyre således inom en nation betraktas som en mellannivå, över den lokala nivån men under den centrala i en hierarkisk ordning. Ett sådant synsätt visar att det finns en maktrelation mellan de olika nivåerna där den centrala makten står överst och de lägre nivåerna av självstyre eller annan form av autonomi är ytterst beroende av den centrala statsmaktens vilja. Det visar även upp att en parlamentarisk koppling mellan den beslutsfattande nationella nivån och den regionala inte finns genom att det inte finns något i det nationella parlamentet som länkar samman de olika nivåerna. En viktig aspekt som rör de konstitutionella frågorna när det gäller asymmetriskt statskick är således inflytandet på en central nivå (Larsson 2003a: 11-16, 23).

En decentralisering och asymmetri innebär inte bara kopplingar till demokrati och effektivitet i frågor som avser välfärden utan även ett erkännande av regionala identiteter. En alltmer ökad betoning på den regionala ekonomin som en drivkraft för välfärdsstatens fortlevnad och utveckling har också hamnat i fokus. Alltså en tydligare mobilisering för att påverka regionala intressen, både privata och publika, genom att försöka påverka förutsättningarna för en ekonomisk tillväxt. Genom att det finns ett avstånd till den centrala makten möjliggörs det för regionerna att markera att en utveckling sker i samklang med och för de regionala intressena utan att en central nivå ger lösningar och stöd. Detta kan resultera till en gynnsam utveckling på en regional nivå där de olika regionala intressena kan vara en samlande och pådrivande kraft som inte kommit till stånd med en central inblandning (Larsson 2003a: 19). Detta genomförs inte som en ad hoc politik utan det görs långtgående planer för den ekonomiska utvecklingen i regionen som skall medföra att tillväxten ökar och på så sätt kunna säkerställa utvecklingen inom andra områden som ligger inom regionens ansvar.

En tilltagande internationalisering och europeisering har således förändrat det symmetriska statskicket till ett asymmetriskt. Enligt det resonemang som förts ovan kommer frågan till i vilken utsträckning de folkvalda organen i regionen kan tillåtas att delta i beslutsfattande på en överstatlig nivå. En del av beslutssuveräniteten har flyttats till en överstatlig nivå i avseendet frågor som rör nationen. Det är rimligt att tänka sig att det skulle kunna ske en förändring för de regionalt folkvalda organen likaså efter en europeisk ordning. Den flernivådemokrati som förespråkas inom EU innebär att regionala och lokala organ påverkar EU:s beslutsfattande som ligger utanför den nationella regeringens

kontroll. Medlemskapet i EU och internationaliseringen har medfört att förutsättningarna för den regionala organisationen och utformningen av den har förändrats. Likaså att den centrala statsmakten inte är lika suverän som tidigare vilket resulterar i att staten som en symbolisk identitet inte är lika självklar utan den symboliken tas över av regionen i en större utsträckning. Det är av en betydelse att frågor som är viktiga för regioner inte avgörs nationellt utan i en samverkan med internationella organ eller inom EU:s beslutssystem. Detta ger att vägen för inflytande inte alltid tar vägen om det nationella parlamentet eller regeringen (Larsson 2003a: 21- 26).

2.2 Nätverk i en politisk kontext

Nätverk har under det senaste decenniet varit en alltmer växande viktig ingrediens i västvärldens demokratier. Det formella, informella och halvautonoma nätverket där organisationer av olika slag formerat sig både på den privata såväl som den politiska arenan för att kunna påverka de beslut som skall fattas. Det är praktiska och demokratiska skäl som ger anledning till att det formeras nätverk av olika slag. Nätverksmodellerna antar olika former som kan appliceras i praktiken till vilken kontext som helst. Det som är avgörande, givetvis, är att nätverket inte avviker från det kontextuella sammanhang som det bildades i. De nätverk som generellt kommer att diskuteras befinner sig från den internationella nivån ner till det subnationella där formen som nätverk är lika varandra men innehåll och enskilda aktörer i nätverken skiljer sig (Hedin 2001:16).

På samma sätt som ekonomin internationaliserats har politiken och dess nätverk internationaliserats. Nätverken inkluderar stabila offentliga och privata organisationer inom sakområden som är sammankopplade genom t.ex. kommunikation, informationsutbyte och expertis. Dock är gränsdragningen i ett givet nätverk inte förutbestämt av några formella institutioner utan det sker genom en ömsesidigt erkännande via olika processer (Jönsson et al 2000:103). Alltså kan ett politiskt nätverk bäst beskrivas utifrån dess länkar, aktörer och gränser. Genom olika organisationer och sammanslutningar, framför allt EU och näringsliv, utvecklas den politiska arenan att delta med lokala förutsättningar i en alltmer internationaliserad politik. Staten i olika avseenden deltar och senare resulterar deltagandet i att genomförandet och ansvaret hamnar på regional eller lokal nivå. Detta är möjligt eftersom nätverket i detta fall är ett operativt instrument där staten kan realisera sina mål via nätverket (Jönsson et al 2000:103). Tidigare har staten varit den aktör som i stor utsträckning varit den som skapat och underhållit nätverken. Via en centralstyrd nation som Sverige har regioner, tidigare län, landsting och länsstyrelser, fungerat som noder i de nätverk som skulle distribuera eller kontrollera välfärden. Genom att ekonomin internationaliserats innebär det nya förutsättningar för de regionala styrelseorganen vilka skapar möjligheter och begränsningar för den lokala politiken samt att den ekonomiska tillväxten spelar en allt större roll.

Den ekonomiska påverkan på regionen gör politiken alltmer oförutsägbar och oviss. Näringslivet ser det som nödvändigt att delta mer aktivt för att kunna påverka den politiska agendan vilket resulterar i, för politiken, att det utvecklas ett större beroende av näringslivet och dess investeringar. Tidigare var det staten som i större utsträckning stod för investeringar och utveckling i regionen eller för den delen i en stad. Näringslivets involvering kan dock öppna upp för större ekonomisk utveckling än vad staten tidigare förmådde vilka i vissa avseenden kan vara önskvärt såväl som nödvändigt (John 2001:11). Det har även visat sig att regionalisering har givit regionerna ett större oberoende om vilka ekonomiska strategier som skall läggas upp. Det beror på till stor del att regionerna arbetar mer i nätverk än tidigare vad samma områden gjorde tidigare med staten och att det är viktigt att inte bortse från de regionala privata aktörerna (Niklasson 2005:2).

Med denna delvis nya agenda inkluderat med nätverk i nya konstellationer där de ekonomiska investeringarna spelar en allt större roll är det svårt att reflektera politisk över de gamla värderingarna kring välfärden (Andrew & Goldsmith 1998:104). Men en av fördelarna med nätverk är att det tillåter informell organisering som då undviker problem som rör representation och hierarki när det utvecklas förtroende aktörer emellan (Jönsson et al 2000:103). Det viktiga är att den centrala staten sätter en agenda som medför att den regionala koordinationen av välfärden som regionen tillhandahåller får utvecklas så resurserna används mer effektivt än vad de blivit använda i en statlig regi. Det innebär att det finns ett ömsesidigt beroende mellan stat och region när det gäller den regionala utvecklingen och vilken policy det är som skall gälla (Niklasson 2005:15). Nätverken i regionerna är lärande i den meningen att efterhand som det sker en utveckling, både ekonomiskt och politiskt, som leder till en förbättring av aktiviteterna som sker. I en regional utveckling är det inte möjligt att staten lägger sig i genom att ändra på förutsättningar om hur den regionala utvecklingen skall ske och med hjälp av vilka medel. Det sker en uppbyggnad av ackumulerad kunskap om vilken utvecklingsstrategi som är viktig och nödvändig för den enskilda regionen. Således är en kontinuitet för det regionala utvecklingsarbetet nödvändigt (Niklasson 2004:9).

Det är inte möjligt att bortse från EU:s påverkan på den regionala politiken. EU har skapat en helt annan bas för att bruka politisk makt och auktoritet där de institutionella mekanismerna inom EU har sina speciella policyområden som ytterst påverkar den regionala politiken. Genom strukturfonder där den regionala utvecklingen står högt på agendan uppmanas regioner att samarbeta inom sitt lands gränser men även transnationellt. Även om dessa fonder har minskat i omfattning är agendan densamma. Att överskrida territoriella gränser där olika aktörer deltar i hög grad i beslutsprocesser är inget ovanligt. Den europeiska integrationen visar på detta där integrationen skapar nya politiska system som i sig tilldelas en autonomi bland de olika politiska institutionerna. Vilka i sin tur blir engagerade i en entreprenörsanda i sitt nätverksskapande med andra politiska institutioner runt om sig (Jönsson et al 2000:63-66). De nätverk som skapas finns således inom olika sammanhang och på olika nivåer, från överstatlig till lokal nivå.

3 Europeiska Unionens olika roller och syn på regioner

3.1 EU och regioner – en inledning

Den europeiska integrationen är en komplex och mångfacetterad process som befinner sig i en politisk kontext som är föränderlig, om än processen kan vara trögrörlig i vissa avseenden. Alla medlemsländer kan visa upp en mångfald när det gäller det lokala självstyret oavsett vilken nivå man befinner sig på skalan mellan den centrala staten och ner till den lägsta instansen, den självstyrande kommunen. Medlemskapet i den Europeiska Unionen för de individuella staterna har fått en genomslagskraft som har varierat. De stater som har en längre historia av ett medlemskap kan i vissa avseenden visa upp en högre grad av europeisering än de som är nyblivna medlemmar. Detta har en bakgrund i hur staten har varit organiserad med olika former av självstyre men framför allt hur statens institutioner varit organiserade för att kunna möta olika behov hos både stat och medborgare. De nytillkomna medlemmarna sedan cirka ett år har en annan bakgrund när det gäller hur staten varit organiserad. Detta ger att de stater har en något längre väg att vandra när det gäller den administrativa funktionaliteten av statens enheter i betydelsen hur medborgarna behandlas i olika avseenden. En regional indelning är därmed inte lika självklar eftersom det kan skapas ytterligare en nivå som kan vara svår att bemästra när det gäller att kunna leverera olika former av service till medborgarna. Omvänt är det inte lika självklart för medborgarna när det gäller ansvarsutkrävande gentemot de som är politiskt ansvariga på nya politiska nivåerna som skapas.

Vilken syn ges då utav den Europeiska Unionen när det diskuteras regioner och dess utveckling? Har de olika nivåerna inom unionen någon reell påverkan på hur olika beslut fattas när det gäller region- och regionaliseringspolitiken inom en enskild medlemsstat?

3.1.1 Regionkommitténs roll

Regionkommittén bildades 1994 för att ta sig an två centrala frågor. Den första frågan handlar om att majoriteten av de lagar som instiftas av EU berör den lokala eller regionala nivån. Det ansågs vara logiskt att lokala och regionala representanter fick komma till tals och kunna argumentera för hur lagstiftningen

skulle kunna komma att se ut när utarbetandet av nya lagar kom till stånd. Den andra frågan berörde den snabba utvecklingen i EU och det upplevdes att allmänheten åsidosattes. Ett sätt att övervinna denna klyfta var att involvera de folkvalda som stod närmast allmänheten. Problematiken bröts alltså upp i vad som uppfattades som brist på politiskt inflytande. Bildandet av regionkommittén som en rådgivande nivå inom EU blev således till för att bemöta olika regioners krav på inflytande i beslutsprocesserna. Det har dock varit missnöje från de regioner som äger lagstiftningskompetens eftersom de anser att deras inflytande inte är tillräckligt i regionkommittén. Tiden efter regionkommittén bildades har intresset för regionala frågor hamnat olika högt på dagordningen hos respektive medlemsländer. Det har sin bakgrund i att de olika staterna har olika traditioner när det gäller regioner. Det kan dock sägas att utvecklingen med regionalpolitiken när det rör de nya medlemmarna är avgörande för hur högt upp de regionala frågorna kommer på den politiska dagordningen i EU (jfr Nergelius 2003b; Nergelius 2003a: 51, SOU 1995:27;154-155).

Regionkommitténs verksamhet kan delas in i sju olika utskott vilka behandlar olika sakfrågor som består av territoriell sammanhållningspolitik, ekonomisk politik och socialpolitik, hållbar utveckling, kultur och utbildning, EU:s styrelseformer och konstitutionella frågor, administrativa och finansiella frågor och avslutningsvis yttre förbindelser (vilken främst före och efter utvidgningen har kontakter med regionala organ i medlemsländerna). Tre huvudprinciper står för regionkommitténs arbete och den första är subsidiaritetsprincipen vilket innebär att de beslut som fattas skall fattas så nära medborgarna som det är möjligt. Det innebär att EU inte skall ta på sig uppgifter som sköts bättre på nationell, regional eller lokal nivå. Den andra är närhetsprincipen vilket innebär att alla styrelsenivåer skall eftersträva i sitt arbete en närhet till medborgarna. Närheten består av att den lokala eller regionala organisationen skall vara öppen för insyn och att medborgarna vet vem det är som bär ansvaret och hur medborgarna kan framföra sina åsikter. Den tredje principen är partnerskapsprincipen där det betonas samarbete mellan de som är politiskt ansvariga på lokal, regional, nationell och europeisk nivå vilket skulle främja ett sunt europeiskt styre. Alla tre nivåerna behövs och de bör alla delta i beslutsprocessen (w1).

Medlemsländernas regeringar utser formellt delegaterna som återfinnes bland regionalt och lokalt verksamma politiker i de olika medlemsländerna (Nergelius 2003: 51). Det totala antalet ledamöter i regionkommittén är 317 ordinarie ledamöter och lika många suppleanter där antalet delegater i viss mån återspeglar ett proportionellt förhållande till medlemslandets storlek, dock har inget land över tjugofyra ledamöter. Ledamöterna i kommittén skall avspegla den politiska, geografiska, lokala och regionala balansen från respektive medlemsstat (w1). De svenska ordinarie ledamöterna är totalt 24 till antalet där fördelningen är tolv ordinarie ledamöter och tolv suppleanter och det kan konstateras att det är tre ordinarie ledamöter från Skåne varav en kommunpolitiker och tre ordinarie ledamöter från Västra Götaland (w3). De ordinarie ledamöternas sammansättning kan tolkas som att Sverige ser att det är viktigt med en representation från de två regioner eftersom hälften av de ordinarie ledamöterna kommer just från Region

Skåne och Region Västra Götaland. Alla ledamöter har andra politiska uppdrag i sina hemländer på olika nivåer vilket betyder att uppdraget i regionkommittén inte är ett heltidsuppdrag. Uppdraget i kommittén går ut på att ledamöterna i kommittén snarare tar med sig de erfarenheter de har från sina respektive lokala och regionala beslutsförsamlingar till de möten som de deltar i och sedermera tar med sig de intryck de får från de olika kommittémötena hem (jfr Nergelius 2003b). Det betyder att regionkommitténs primära uppgift således är att ge synpunkter och regionala perspektiv på en aktuell lagstiftning inom EU och därmed inte att ägna sig åt regionalpolitik. Regionkommittén har alltså inte ett formellt politiskt inflytande utan bara en rådgivande funktion i den formella beslutsprocessen. De formella besluten fattas av kommissionen. Regionkommittén har lagt ned ett stort arbete för att utveckla sin position som institution inom EU. Kommittén har nått en något högre formell status som en av unionens rådgivande organ där kommittén befinner sig mellan de centrala institutionerna (domstolen, parlamentet, rådet och kommissionen) och andra organ som är rådgivande och myndighetsutövande. Regionkommittén har dock ej nått ända fram och blivit en institution i en formell mening vilket hade gett ett större inflytande på regionalpolitiken inom EU i de riktlinjer som gäller kompetensfördelningen som lagts fram från parlamentet (Nergelius 2003a: 52-53).

De yttranden som arbetas fram av de olika utskotten antas sedan av kommittén i plenum. Dessa plenummöten äger rum fem gånger per år. Yttranden och senare de beslut som fattas av kommittén går ut på att ge perspektiv på nya lagstiftningar inom de olika sakområdena ur ett regionalt perspektiv. Detta görs för att kunna påverka ärendenas fortsatta handläggning i andra instanser. Eftersom det är yttranden och perspektiv som diskuteras och beslutas i regionkommittén implicerar det att arbetet som bedrivs är av mer politisk natur och kan skiljas från andra delar av EU:s regionalpolitik. De formella besluten om huruvida de förslag som man råder om kommer därför att tas till på högre nivåer i beslutshierarkin. Om en majoritet röstar för ett yttrande antas detta som regionkommitténs yttrande och lämnas därmed över till kommissionen och parlamentet (jfr Nergelius 2003b; w1).

3.1.2 EU-kommissionens roll

Kommissionen har, sedan den regionala nivåns betydelse uppmärksammats sedan mitten av 1980-talet, varit en av de viktigaste institutionerna för de europeiska regionerna (w2). Kommissionen har fört fram och givit regionerna en större roll i regionalpolitiken genom att föra fram förslag och förändringar som gynnar regionalt deltagande vilket har gett regionerna en tydligare roll i planerandet av regionalpolitiken. Det arbete som kommissionen utför är präglad av flera olika synsätt på regioner. Arbetet har i huvudsak två perspektiv, ett politiskt och ett ekonomiskt. Den förslagsrätt och ansvaret för det praktiska genomförandet av den gemensamma politiken gör att kommissionen fungerar som en diskussionspart vid sidan av centralmakten. Starka ekonomiska regioner kan utnyttja detta till sin fördel för att se sin position stärkas gentemot andra regioner. I den politiska

processen stärks kommissionen om det är flera parter som är involverade genom att politiken som kommissionen vill föra breddas (jfr Berg 2003).

I det ekonomiska regionperspektivet vilar grundtanken på att det skall finnas ekonomisk solidaritet mellan regionerna vilket innebär att svaga regioners ekonomiska och sociala utveckling skall stödjas. Detta är en central del i sammanhållningspolitiken och för att kunna driva integrationsarbetet framåt, en förutsättning. Strukturfonderna är det konkreta uttrycket för att kunna frambringa den ekonomiska solidariteten mellan regionerna som anses vara en av prioriteringarna. Problematiken för det ekonomiska regionperspektivet ligger i att med den utvidgningen som skett har även klyftor mellan olika regioner ökat. Motiven för en intervention på en EU-nivå växer sig då allt starkare och grundproblemet är då att de principer och ambitionsnivå från EU:s sida skapar konflikter med medlemsstaterna. Detta grundar sig på att det förekommer olika syn på hur regioner skall hanteras och på vilken nivå det rör sig om. Framför allt delar inte medlemsstaterna de grupperingar som blivit gjorda av EU, som till exempel transnationella regioner.

Det politiska regionperspektivet visar upp att det finns stora skillnader i självständigheten gentemot den centrala staten. Det är frågor som rör regionala institutioner, regionens konstitutionella ställning och vilka politikområden som handhas på den regionala nivån. Kommissionen uppmuntrar regioner att ta del av den politiken som utformas på den europeiska nivån, regionkommittén är en del av den strategin med delaktighet från regionernas sida där det är möjligt att vara med och utforma politiken. Utvidgningen har medfört att det ofta är regioner och kommuner som är ansvarig för att beslut som är fattade i EU genomförs. Detta gör att frågan om vilka beslutsnivåer som är bäst lämpade aktualiseras. Gränsen mellan det som är nationell politik och EU-politik luckras upp eftersom hänsyn inte alltid tas till fördelningen av befogenheterna mellan de regionala nivåerna och den nationella. Detta innebär att subsidiaritetsprincipen inte fullt ut respekteras från någondera part. Spänningen mellan EU och medlemsstaten ligger således i att den politiken som förs har en EU-dimension och en nationell dimension samtidigt (jfr Berg 2003).

3.1.3 Europaparlamentets roll

Eftersom medlemsländernas politiska tradition ser olika ut innebär det att det finns en variation hur parlamentarikerna utses och väljes. Detta medför att de valda ledamöterna uppfattar sina uppdrag olika och framför allt vad eller vem de representerar. I exemplet Sverige där hela landet är en valkrets är det mer sannolikt att ledamöterna uppfattar sig som representanter för det politiska partiet de företräder. En regional förankring kan dock märkas genom att enskilda ledamöter ställer skriftliga frågor till kommissionen och rådet.

Parlamentets principiella hållning när det gäller regionalt och lokalt inflytande är att det inte skall direkt delegera uppgifter eller befogenheter till myndigheter på regional eller lokal nivå eftersom det skulle undergräva unionens grundläggande struktur och strida mot subsidiaritetsprincipen. Den säger att varje enskilt

medlemsland fattar beslut om sin inre förvaltning. Samtidigt vill parlamentet att de regionala och lokala myndigheterna i mycket hög grad skall vara delaktiga i överläggningarna där det arbetas fram nya lagförslag som berör den regionala och lokala nivån. Parlamentet är också av den uppfattningen att samarbetet bör stärkas i gränsöverskridande, interregionala och tvärnationella regioner eftersom detta är viktiga faktorer i avseendet integration mellan regionerna så länge det inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

När det gäller genomförandet av strukturpolitiska åtgärder, med hjälp av strukturfonderna, ser parlamentet att det sker i samarbete mellan medlemsstaten, regionen och parlamentet, ett så kallat trepartsavtal. Parlamentet vill att det är regionen som ges ett större ansvar för genomförandearbetet. Detta indikerar att parlamentet ger akt på regionerna i sitt arbete genom att ge regionernas inflytande till förslag till beslut en större uppmärksamhet (jfr Jansson 2003).

3.1.4 EU:s olika roller – en grogrund till spänningar mellan union och stat

Tidigare har det varit staten som varit den enskilda högsta politiska instansen för att avgöra hur de politiska besluten skulle fattas oavsett vilken nivå det rör sig om. Med EU har det skapats nya beslutsförsamlingar där utövandet av den politiska makten har till vissa delar frångåtits medlemsstaten. Många politiska beslut ligger utanför medlemsstatens egna politiska sfär. Det innebär för medlemsstaten att beslutsfattandet är inlemmat i EU:s olika institutioner vilket har lett till att den politiska makten inte fullt ut kan utövas av den enskilda staten. Detta blir som allra tydligast när det gäller synen som EU har på regionerna och vilken auktoritet EU vill tillskriva dem. Detta sammanfaller inte alltid med vad den enskilda medlemsstaten anser att regionen skall ha för befogenheter i olika avseenden. Å andra sidan, skulle det vara att regionen inte finner vissa situationer tillfredställande har de möjligheten att vända sig till sin regering eller nationella parlament vilka har möjlighet att kunna göra nödvändiga förändringar i EU:s regelverk.

Den europeisering som unionens olika roller medför förändrar relationen mellan stat och region. De nätverk som redan finns mellan stat och region blir alltmer komplexa som ett resultat av EU:s inflytande med dess olika roller. Beslut som i vissa fall legat på en statlig nivå förskjuts till EU där besluten som fattas skall implementeras på en regional nivå där kontrollen inte fullt ut ligger på staten utan på EU.

Den integration som är övergripande från EU:s sida reflekteras av överstatliga organ och funktioner där en regionalisering är gränsöverskridande stater emellan. Från medlemsstaterna blir resultatet, om staten följer EU:s intentioner, en fragmentering av staterna. Denna fragmentering manifesteras av att nationella gränser och regioner inom staten luckras upp eftersom EU:s regionalpolitik bygger på en transnationell syn. Således kan slutsatsen dras att det är två viljor som står i en konflikt med varandra. Uppfattningarna om hur territoriet skall organiseras finns det ingen klarlagd gemensam uppfattning kring.

Frågorna kring fragmentering och integration leder till att staten stegvis, om än små steg, förlorar makt, uppåt till överstatliga strukturer där andra former av styre, politiskt och lagstiftningsmässigt, tar över rollen som den enskilda medlemsstaten annars har fullt ut. Fortfarande är staten, som Sverige, dock en suverän stat med egna legitima befogenheter. Däremot gäller en överstatlig lagstiftning på alltfler områden nu än tidigare. Men även gradvis nedåt till regionen där regionen får ett större ansvar för olika delar av välfärden samt andra delar som ekonomisk tillväxt och kultur som den centrala staten administrerade innan (Jönsson et al 2000 kap 10). Detta resonemang leder oss in på hur det ser ut med de regioner som har bildats i Sverige och det historiska ursprunget.

4 Den svenska historiska bakgrunden till regionerna ursprung och framväxt

4.1 Bakgrund till länsindelning och andra regionala frågor i Sverige

Länsväsendet uppkom i Sverige under medeltiden. Då rörde det sig om förlänningar om mark till olika stormän som gavs rätten att ta skatter. Ett mer systematiskt strävande att skapa en administrativ mellannivå bildades mellan 1560-1568. Det som skapades under denna relativt korta tidsperiod var något som kallades generalguvernement som bäst kan liknas en slags ställföreträdande regering med ett regionalt avgränsat förvaltningsområde. Mot slutet av 1500-talet togs det fram olika förslag om att dela in landet i fasta regionalt avgränsade ståthållarskap för att ge dessa mera formaliserade funktioner. Tidigare var det organiserat kring enskilda personer och uppdraget hade mer av karaktären att det vart mer skraddarsytt för personen som innehade ämbetet ifråga. Det är år 1624 som genom en uppbördsförordning där det antyds till en mer strukturerad och konsekvent förvaltning. Indelningen i län blir heltäckande över hela landet och varje län får sin ståthållare eller landshövding som föreståndare. Mellan 1600-1800 talet förekom det en mängd förändringar som berörde län-, och landstingindelningen. Det kunde röra sig om antalet eller att det var regleringar som förändrades till sitt innehåll. Som ett resultat av detta minskade länsstyrelsens inflytande under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet (SOU 1995:27:59-60, 64). Dagens länsindelningar har legat fast sedan år 1810 fränsett vissa mindre justeringar.

Landskapsbegreppet har anor från 1100-talet och har idag i huvudsak en historisk betydelse. Under 1300-talet fick dock Sverige en gemensam lagstiftning och landskapens betydelse minskade. Sedan denna tid har indelningen i landskap i stort varit densamma (SOU 1995:27:62-64). Detta är en ytterst kort summering och skall mer ses som en introduktion till begreppen samt ge ett tidsperspektiv. För den mer intresserade läsaren finns det bättre litteratur att tillgå.

Trots alla förändringar som skett genom årens lopp finns begreppen kvar men innehållet kring vilken administrativ funktion länen och landstingen skulle inneha har förändrats till sin karaktär. Frågorna kring indelningen av länen och en reformering kring dessa har varit föremål för diskussion och utredningar vid flera tillfällen under årens lopp. I en motion till riksmötet år 1856-1858 togs det upp en hemställan om att det skulle utredas till förmån för en mer ändamålsenlig

länsindelning. Även vid 1870 års riksdag väcktes frågan kring länsindelningen. Det framkom även här klagomål på den befintliga länsindelningen kring storleken på länet och avståndet till residensstaden. Trots att det tillsattes kommittéer att utreda saken blev det endast små justeringar som blev gjorda. Det skulle dröja ända tills år 1945 genom en motion till andra kammaren i riksdagen innan frågan togs upp igen. Den motionen föll på att motionären menade att 1943 års kommunindelningskommitté skulle ta fram underlag för att få till stånd förändringar i länsindelningarna som befanns lämpliga. Med den inriktningen fick motionären inget gehör för sin motion och den avslogs därmed. Däremot tog 1944 års kommitté för kommunal samverkan upp i sitt betänkande (SOU 1947:30) möjligheten att bilda ett storlandsting. Kommittén förordade en lösning med en så kallad regionkommun som skulle ta hand om regionala samarbetsuppgifter. Dessa uppgifter var infrastruktur med avseende på allmän kommunikation, det allmännas förvärv av mark, hamnväsendet där det fanns samt regionens förseende av avloppsledningar, vatten, el och gas. Övriga uppgifter skulle handhas av landstinget. Denna regionkommun skulle även ha en beskattningsrätt. Den beslutande församlingen skulle vara direktvald som för övrigt landstingen var. De högst beslutande organen skulle vara ett regionfullmäktige och regionstyrelse. Denna administrativa organisation som föreslogs år 1947 påminner om hur Region Skåne och Västra Götaland är organiserat idag. Detta förslag fick stark kritik från många av dess remissinstanser. Kritiken gick ut på att regionkommunens arbetsuppgifter var alltför vaga, det skulle komplicera förvaltningen eftersom medborgarna skulle komma att tillhöra alltför många slag av kommunbildningar. Om det inrättades en rikssamarbetsnämnd skulle det innebära ett allvarligt ingrepp i det kommunala självstyret. Det skulle, menade remissinstanserna, bli en kostnadskrävande dubbelorganisation utan att väsentliga frågor löstes. Vidare menades det att det skulle medföra ytterligare skatter och val vilket skulle innebära kostnader och besvär för det allmänna. Förslaget från kommittén genomfördes inte (SOU 1995:27:68-71).

4.1.1 Län och regioner under efterkrigstiden

Sedan 1950-talet har det förekommit mängder av utredningar som varit ämnade att belysa länsorganisationen samt de administrativa och funktionella indelningarna. I de fall det tillkommit lagstiftningsförändringar kan de i flesta fall härledas till dessa utredningar som är gjorda. De stora utredningsarbeten som genomfördes var 1959 års länsindelningsutredning, 1961 års storstadsutredning som i huvudsak berörde storstäderna och deras relation till länen, 1963 års länsindelningsutredning. 1970 tillsattes Länsberedningen som främst berörde västra Sverige. Den beredningen kom fram till att både Malmö och Göteborgs kommuner borde tillhöra respektive landstingskommun. I detta fall var kritiken riktad mot förändringarna som berörde gränsdragningarna. Alla remissinstanser ansåg i princip att det var bra som det var och de synpunkter som fördes fram var av sådan karaktär och av stor betydelse att man lät det bero. Även om inga av de utredningar som gjordes fram till mitten av 1970-talet föranledde någon åtgärd

innebar det inte att det föll i glömska (SOU 1995:27:71-78). I stort sade man att alla utredningar pekade på att en allmän översyn var befogad utifrån de kommunsammanslagningar som skulle ske genom ett riksdagsbeslut år 1962, men även fortlöpande skulle ses över vilka åtgärder som var nödvändiga för länen och landstingen. Det skulle dock dröja till mitten av 1980-talet innan utredningar kom som konkret pekade på behov av förändringar till en regional karaktär som borde antas så innehållet för det arbete som län, landsting och regioner fick en annan funktion än vad de haft innan. Åtminstone för att möta nya krav från omvärldens förändringar.

Slutbetänkandet Vidgad Länsdemokrati (SOU 1982:24) innehöll förslag om vidgad länsdemokrati genom landstingen, förstärkt samordning på en regional nivå samt ändringar i de administrativa förfaranden när det gällde ekonomiska redovisningar. De fyra faktorer som ansågs vara viktigast var *i*) en ambition att minska den statliga kontrollen på regional såväl lokal nivå samt att en utveckling mot en mindre kontroll stöds, *ii*) den strävan efter en decentralisering som tagit sig allt starkare uttryck sedan 1970-talet fullföljs, *iii*) en samordning av de samhälleliga insatserna på en regional nivå blir allt viktigare och det behovet måste tillgodoses, *iiii*) att resursfördelningen ges en garanterad bästa styrning för att kunna utnyttja resurserna på bästa sätt. För att åstadkomma detta föreslog utredningen att inom tre olika modeller var detta möjligt; det skulle föras över statliga uppgifter till landstingen, ett folkligt inflytande inom en ram för statligt huvudmannaskap samt en regional samhällsförvaltning som var enhetlig. De utgångspunkter som utredningen föreslog var för det första att förstärka länsintressena vilket skulle det ske genom de politiska partierna. För det andra genom en större samordning av resurserna som utnyttjades på ett mer effektivt sätt inom länet. För det tredje skulle en avveckling av den statliga detaljkontrollen och en fortsatt decentralisering av olika funktioner vilket krävde att det kommunala självstyret stärktes. Genom att göra förändringar av detta slag ansåg utredningen att det gick att åstadkomma en större slagkraft för ett ökat länsdemokratiskt inflytande som gick via de politiska partierna för att effektivt bruka de resurser som fanns för att möta medborgarnas behov (SOU 1995:27:85-86).

Länsdemokratifrågan och alla utredningar har varit i allra högsta grad politiskt präglade. Det har dock med olika partier som suttit vid den politiska makten i riksdagen gått i vågor med vilken intensitet som länsutredningarna haft för genomslagskraft i debatten. Under 1960-talet var centerpartiet en initiativtagare och pådrivare med ett mera aktivt stöd från folkpartiet. Moderata samlingspartiet hade en mer passiv roll under denna period. Vänsterpartiet gav sitt aktiva stöd vid flera tillfällen men däremot var socialdemokraterna reserverade till en början för att sedan bli positiva i samband med att författningsfrågan var mer aktualiserad för att sedan återgå till en mer reserverad ställning igen. Perioden mellan 1971-1982 var präglad av regeringsskiften med ett varierat antal partikonstellationer i riksdagen där frågan blev viktad olika med de olika konstellationerna. Det resultat som kan ses som ett framsteg i länsdemokratidebatten var att det blev beslutat att ledamöterna i länsstyrelsernas lekmannastyrelse skulle utses av landstinget. Detta ansågs vara ett av de avgörande stegen mot en länsdemokrati (SOU 1995:27:132-135).

Härvidlag kan det sägas att debatten om vilka administrativa funktioner som en länsdemokrati skulle omfattas av blev tydlig. Efter många års utredningar utan att det togs reella beslut som kom till att påverka hur ett län skulle administreras och vilken slutlig funktion den i slutändan skulle inneha. Den debatt som förekom under 1980-talet och början på 1990-talet vilken behandlade länsdemokrati vann ett allt större gehör i riksdagen. Ett av de tyngre argumenten, och för all del ett av de nyaste, var att det krävdes en kraftsamling på en regional nivå eftersom samarbetet och ett större beroende av Europas regioner som låg till grund med tanke på EES-avtalet samt att ett eventuellt inträde i EG låg nära till hands.

Det skulle dröja tills riksmötena 1990-1992 innan länsdemokratitankarna kom tillbaka i den politiska debatten med förnyad styrka. Länsdemokratifrågan var på väg att bli en regiondemokratifråga. Det var åter centerpartiet som gick före och var tätt följt av miljöpartiet samt att kristdemokraterna också tog frågan till sig 1991. För övrigt myntades uttrycket region för första gången i samband med länsdemokratidebatten i en motion från centern 1991 (SOU 1995:27:126). Här skall också märkas att en reform som beslutades 1991 vilken syftade till en mer samordnad länsförvaltning som tog ställning som statens företrädare på den regionala nivån och en slags förberedelse till de kommande processerna. Därefter gick det i en ganska snabb takt jämfört med tidigare nästan 30 års utredande. 1991 tillsattes en regionutredning som skulle behandla den offentliga verksamhetens uppbyggnad med alternativ för en framtida struktur. Samtidigt iscensattes en liknande utredning som berörde Västsverige med samma inriktning. De båda rapporterna blev publicerade 1992. Ett slutbetänkande presenterades 1995 vilka följdes upp med riksdagsbeslut där riksdagen beslutade om den nya regionala samhällsorganisationen år 1996. Beslutet föregicks av att slå samman de län som berördes närmst av regionfrågan. Beslutet omfattade således att överföra en del statliga uppgifter inom området regional utveckling till nybildade regionala självstyrelseorgan. Med beslutet följde att man inrättade två nya storlän, Skåne och Västra Götaland, där fullmäktige i respektive län väljs genom direkta val till respektive region. Så är inte fallet i de andra försökslänen, vilket jag inte behandlar här. Huvudargument för denna förändring i den regionala strukturen var att demokratisera och att det skulle bli mer effektivt (SOU 1999:103:5-8).

4.1.2 Nya krav på samhällsutvecklingen

De senaste decennierna under 1900-talet har decentraliseringen av de offentliga uppgifterna ökat i omfattning. I första hand har kommunerna tagit en stor del av ansvaret som en följd av den kommunala självstyrelsen. Men det har även en botten i att beslutsbefogenheter har förts nedåt i beslutshierarkin från de statliga myndigheterna. Denna utveckling grundar sig på att det har visat sig efterhand att det blivit svårare att detaljstyra och reglera en statlig verksamhet som blivit alltmer komplex till sin natur på lägre nivåer. Stora krav på ökat effektivt användande av resurser har blivit förenade med möjligheter till ett decentraliserat beslutsfattande. Genom reformen med en samordnad länsförvaltning som statens företrädare på en regional nivå 1991 tog statsmakten en ställning för satsningen på

länsstyrelserna. Beslutet hade bakgrund i att länsstyrelsen företrädde och bevakade statens intresse utifrån en helhetssyn där avvägning mellan olika sektorsintressen skulle göras. Att minska sektoriseringen och stärka statens insatser för en regional utveckling var ett av syftena. Genom denna reform skulle länsförvaltningen förnyas och effektiviseras. Den skulle även vara vägledande för en kommande decentralisering till lokal och regional nivå. Reformen betraktades i en fortsatt riksdagsbehandling som en process vilken skulle följas av flera steg (SOU 1998:166:31-32). Således ledde detta fram till beslut i riksdagen 1996 om att från den 1/1 1997 att bilda Skåne län och från och med valet 1998 etablerades ett direktvalt regionfullmäktige för hela Skåne. Västra Götalands län bildades den 1/1 1998 och även här hölls det direkta val till regionfullmäktige i samband med valet 1998. Regionförsöket var först menat att avslutas till och med utgången av 2006 men efter beslut på riksmötet 2004/2005 om att förlänga dessa regionförsök till slutet av år 2010 med en mer fullständig utvärdering om hur utfallet blivit med en regionalpolitisk nivå. I dessa nybildade regioner innebar det konkret att vissa politiska sakområden fördes över till regionerna för att kunna möta upp de nya krav som efterhand har framkommit genom en till exempel ökad internationalisering med medlemskapet i EU. Regionerna fick följande uppgifter:

- Ansvarig för att ta fram en långsiktig strategi för länets utveckling
- Att kunna använda vissa regionalpolitiska medel
- Att ha en plan för den regionala transportinfrastrukturen på lång sikt
- Fördela statsbidrag till de regionala kulturinstitutionerna (ej för Västra Götaland)
- Samordna och leda arbetet med regionala tillväxtavtal

Dessutom har dessa två regionerna tillskrivits beskattningsrätt samt att de övertog uppgifterna från landstingen vad avser hälso- och sjukvård. De har också tagit över utbildnings-, näringslivs-, trafikfrågor och miljövård från länsstyrelserna (SOU 1999:103:5-8). Dessa ansvarsområden är betydelsefulla för den regionala utvecklingen. Genom att decentralisera politiska verksamhetsområden till regional nivå innebär det att besluten kommer närmre medborgarna och detta skulle ge som resultat att det är lättare för medborgarna att kunna utkräva ett ansvar för besluten som fattas på den regionala nivån. Det medför också för den regionala beslutande församlingen att det finns en bättre översikt på de resurser som används samt vad de skall användas till.

De demokratiska aspekterna har haft en utgångspunkt i att fler medborgare skulle engagera sig i de regionalpolitiska frågorna. Medborgarna gör anspråk på den offentliga sektorn i form av valfrihet, mångfald och inflytande på de offentliga besluten. En lösning till de krav som kan ställas är att lägga besluten så nära medborgarna som möjligt och att öka deras deltagande i de politiska processerna. Regionerna kan alltså ses som ett ytterligare försök till en fördjupad demokrati där den regionaliseringspolitiska formen skall ses i samma ljus som den kommunala självstyrelsen med dess utökade ansvarsområde (SOU 1995:27:166-167). Hos de valda kommunpolitikerna finns det dock en viss skepsis om vilken potential det verkligen föreligger för medborgarna i det regionalpolitiska

perspektivet medan det råder större tilltro hos de valda företrädarna för de regionala församlingarna (SOU 2000:64:34-36). Det kan dock konstateras att demokratiska aspekter spelar en stor roll ur det legitima perspektivet utifrån ett direktvalt regionfullmäktige.

4.1.3 Summering av kapitel tre och fyra

Den regionala mellannivån i Sverige har inte lika stora möjligheter att kunna påverka EU-processen som till exempel de federala staterna Tyskland och Belgien. Om man ser till fallet Tyskland och dess delstaters möjlighet till att inrikta sitt deltagande i EU-processen genom förbundsrådet. Förbundsrådet ägnar sig mer åt EU-frågor än vad förbundsdagen gör. Detta sker genom att delstater inrättat särskilda förvaltningsgrenar för europeiska frågor. En jämförelse med Sverige visar i detta hänseende att den regionala mellannivån är förhållandevis svag och inflytande på de gemensamma frågorna i EU-sammanhang är liten. Förvisso är inte Sverige och Tyskland fullt ut jämförbara eftersom Tyskland är en federal stat och Sverige är det inte. Det beslutades på riksmötet 1996/97 att det regionala reformarbetet i Sverige inte skall leda till en utveckling i en federalistisk riktning. Förutom skillnaden i ländernas statskick kan det skönjas att det förvisso finns en skillnad om hur man behandlar de regionala frågorna även på nationell nivå. Det kan tillskrivas att den regionala nivån är alltmer uppmärksam i Europa. Det pågår ett reformeringsarbete i Europa som innebär olika följder för olika länder. Reformeringsarbetet handlar mest om, vilket också är bland de mest viktigaste frågorna, hur det är möjligt att stärka de regionala parlamentens ställning, kompetens samt resurser. Sverige, som varit och är i många avseenden en starkt centraliserad stat, har denna rörelse precis startat med reformer av regionkaraktär som utretts under väldigt långa tidsperioder och slutligen kommit fram till en försöksverksamhet där den regionala nivån skall prövas (SOU 1998:166:69;102).

Om förhållandet uppåt till EU har sina brister genom att de svenska delegaterna inte har hög genomslagskraft i de församlingar där deras funktion är rådgivande eller beslutande bottnar i olika orsaker. Där organen är politiskt formella till sin karaktär uppstår det mindre problem i representationen, som t ex. regionkommittén eller ledamöterna i parlamentet. Däremot i internationella kontakter där det förekommer inbjudningar av olika slag har regionen svårt att avgöra vem, eller vilka, som skall representera regionen. Det kan vara skilda inbjudningar som rör medlemskap i internationella organ som inte direkt är kopplade till EU och samarbetsprojekt över gränser. Här uppträder problem om hur prioritering bäst kan ske samt att det är svårt att avgöra vilka projekt som passar regionens intressen bäst. Här ligger också en suveränitetspolitisk aspekt vilket berör vem det egentligen är som skall representera regionen utomlands. De som finns att välja mellan är landshövdingen, regionstyrelsen, regionfullmäktiges ordförande eller en ledande kommunpolitiker. Eller om det är frågor som ligger i viss mån över det regionala perspektivet någon nationell företrädare. Det finns en risk i att det förekommer en tvist om var kompetensen skall ligga när det gäller

frågor som gränsar mellan det regionala och det statliga intresset. Frågan som infinner sig om det är självklart vem det är som representerar. Omvänt skapar det en viss osäkerhet från de utländska aktörerna eftersom det inte är självklart vem det är som representerar regionen. Det som kan sägas är att de internationella nätverk som bildas är av vikt i de politiska sammanhangen eftersom de internationella frågorna har fått en ökad betydelse (SOU 2000:64:73). Här kan det skönjas att utifrån de olika roller från EU-nivå ner till den regionala via den statliga nivån finns det en inbyggd spänning som representeras av att det är oklart vem som gör vad beroende på vilken arena man befinner sig på. Olika aktörer tillskriver sig roller via partnerskap där de fattar beslut som ibland inte stämmer överens med de centrala uppfattningarna (Bauer 2002:771).

Traditionell svensk syn på regioner, tidigare län och länsindelning, är att regionen har i huvudsak varit en fördelnings-, och kontrollnivå. Regionen i det perspektivet har befunnit sig någonstans mellan en nationell och lokal nivå. Länsindelningarna som i stort varit intakta i över 300 år och överlevt de samhällsförändringar som varit under den perioden. Dock har med jämna mellanrum frågan väckts om det svenska samhället ändå inte till sist kräver förändringar för att möta den nya samhällsutvecklingen som växer fram och blir allt mer komplex till sin natur. En alltmer internationaliserad politik och omvärld kräver nya nivåer för att möta en utveckling som går snabbare än tidigare. Som svar på den föränderliga omvärlden skapades regionerna med ett självstyre. Detta för att kunna väga upp den internationella konkurrensen från den europeiska miljön men även för att kunna på ett bättre sätt skapa balans inom landet och så goda förutsättningar som möjligt kan ges till de olika regionerna (SOU 1992:63:22). Detta gör att det finns en politisk mobilisering som är riktad mot den centrala staten eftersom regionerna inte bara finns på den nationella arenan utan även på den internationella. Mobilisering består även av att regionen på olika sätt försöker att öka sin självständighet gentemot den centrala staten. Den mobiliseringen består inte enbart för att öka självständigheten i sig utan det beror också på att staten visar ett mindre intresse för de regionala frågorna i olika sammanhang (SOU 2000:64:75-79). Mobiliseringen i praktisk form innebär att de nätverk som formellt byggs upp nationellt och internationellt används för att påverka i olika riktningar. Än så länge har vi bara problematiserat relationerna mellan EU och staten, som ger effekt på regional nivå, och framväxten av regioner inom Sverige. Vi kommer vidare att se hur nationella och regionala relationerna ser ut och vilken typ av nätverk som växer fram ur dessa relationer.

5 Nationell och regional representation

5.1 Riksdagsledamöter från regionerna i Riksdagen

Riksdagsledamöternas fördelning från regionerna är 45 ledamöter från Skåne respektive 58 från Västra Götaland, alla partier inräknade. Tillsammans utgör de 103 av riksdagens totala antal ledamöter som är 349. Detta innebär att de har 29,5 procent av platserna i riksdagen. De är representerade i alla utskott samt EU-nämnden. Alla utskott har 17 ordinarie ledamöter och antalet suppleanter i varje utskott och EU-nämnden varierar från 21 upp till 33. EU-nämnden skiljer sig från de övriga utskotten genom att nämnden inte lägger fram förslag som riksdagen skall besluta om. Nämnden är ett samrådsorgan där regeringen diskuterar med de sju partierna som representeras i nämnden, för övrigt samma mandatsammansättning som riksdagens partier har i riksdagen, vilken politik som Sverige skall driva i EU (w4). Representationen från regionernas ledamöter varierar dels i antalet ordinarie och dels i antalet suppleanter. I arbetsmarknads-, finans-, lag-, närings-, trafik-, utrikesutskotten sitter ledamöter antingen från Västra Götaland eller Skåne på ordförandeplatsen. I kultur-, lag- och utbildningsutskotten har ledamöterna viceordförandeposten och slutligen i trafikutskottet är en ledamot andre viceordförande. Det innebär att tio utskott av sexton har ledamöterna en mer framskjuten position. I EU-nämnden har ledamöterna ingen sådan position utan de är ordinarie eller suppleanter som ”vanliga” ledamöter (w4). Arbetsordningen för riksdagsledamöterna förutom det sedvanliga riksdagsarbetet är att det finns i sina valkretsar på måndagar där de träffar andra företrädare för sina partier men även att de bedriver mötesverksamhet där de träffar väljare, träffar de regionala och lokala politiska företrädare.

5.2 Regionala ledamöter i regionerna

Antalet ledamöter i de båda regionerna är 149 stycken. Det som skiljer regionerna åt är att hela regionstyrelsen i Västra Götaland är heltidsarvoderade politiker och de är 17 till antalet. I Skåne består regionstyrelsen av 15 ledamöter och av dessa är det åtta som är heltidsarvoderade politiker, fem från majoriteten och tre från oppositionen. För båda regionerna gäller att regionråden inte verkställer beslut utan de ser till att olika frågor blir beredda och föremål för beslut i de olika organ

som finns i regionerna (w5; w6). Detta är en summering av likheterna av den politiska styrningen av de båda regionerna. Därmed lämnar vi region Västra Götaland.

5.2.1 Region Skåne och lokala nätverk

Skåne har fördjupat sitt samarbete med de 33 kommuner som ingår i regionen. Under år 2003-2004 har ledande politiker besökt alla kommuner för att uppdatera sig om de olika frågorna som kommunerna anser vara prioriterade för regionens verksamhet men även för kommunernas egen del. Det kunde röra sig om sjukvård, kommunikation, turism, kultur, miljö, näringsliv och genomförandet av Skånsk Livskraft. Under besöken hos kommunerna diskuterade man även Ansvarskommitténs arbete (w7) som omfattar en utredning kring regionerna i Sverige. Delegationen som besökte kommunerna bestod av politiker och tjänstemän (w5). Under denna period som delegationen varit iväg har kontaktnätet utvidgats både för politikerna såväl för tjänstemännen. Det primära syftet var att utöka och fördjupa samarbetet med kommunerna eftersom de beslut som fattas i regionen kommer att påverka kommunerna olika och i vissa fall även implementeras.

Region Skåne har även en omvärlds-enhet som har ett överordnat ansvar för strategi, bevakning och analys av omvärlden och hur densamma berör regionen. Enheten består av internationella sekretariatet som bevakar och leder det strategiska arbetet för den internationella verksamheten. En stor del av verksamheten handlar om de möjligheter som EU-medlemskapet innebär för regionens kommuner. Sekretariatet ansvarar även för regionens internationella samarbetsavtal.

Den regionala utvecklingsledningen arbetar med kontakterna kring Östersjö-, och Öresundsregionen. Arbetet består att målmedvetet utveckla och öka utbytet med dessa regioner för att på olika sätt bryta ny mark. För att gynna en positiv utveckling för politiska kontakter och samarbete som kan leda till en tillväxt sker det genom nätverk (w5).

6 Analys och slutsatser

6.1 Nätverk och asymmetri från ett nationellt perspektiv – en analys och slutsats

När det gäller en informell karaktär av riksdagsledamöternas arbete i sina respektive utskott och EU-nämnd diskuteras sällan regionerna i Sverige på nationell nivå. Hillevi Larsson, EU-nämnden, (s) säger att det ”talas mer allmänt om närhet till folket, att beslut ska fattas på rätt nivå och om vikten av att lokala frågor löses lokalt av de berörda” på frågan om det diskuteras regionfrågor i EU-nämnden. EU-nämnden har ingen möjlighet att påverka de beslut som skall fattas på grund av sin roll som samrådsorgan utan ” [...] kan bara föra upp frågor vi [EU-nämnden, min anmärkning] tycker är viktiga för regeringen att driva. Oftast handlar det då allmänt om att beslut skall fattas på rätt nivå, närhetsprincipen”. Härvidlag infinner sig frågan om regionfrågan i riksdagen i det formella arbetet är lagd på is bland riksdagsledamöterna i väntan på utvärderingen som skall ske av Ansvarskommittén. Hillevi Larsson menar att ”frågan är inte lagd på is, utan då och då poppar diskussionerna upp”.

Ett mer informellt perspektiv som ges av Hillevi Larsson är diskussionen kring regioner och regionalt självstyre mellan olika ledamöter, vilka inte är kopplade till något utskott eller nämnd, från Skåne oavsett politisk färg är att ”Vi diskuterar nog mer sakpolitik. Dvs. fungerar det eller ej, inte bara kopplat till styrelseformen”. Vidare fortsätter hon utifrån regioner och självstyre i diskussionen med partikamrater i Skåne att ” [...] det finns både för och nackdelar. En stor fördel, som vi ofta diskuterar är samordning. [...] att man samordnar resurser och skapar en bra helhet för hela Skåne”. En annan tanke som Hillevi Larsson för fram när det gäller om regionens växande internationella roll i avseendet politik och ekonomi där det på sikt kan innebära att regionen har en större roll än den centrala staten kan ha är ”[...] tror inte man [regionen, min anmärkning] tar över den nationella rollen, däremot kan regionen bli en allt viktigare aktör”.

Jag delar Larssons (2003a) diskussion med den utgångspunkten att inom nationalstaten är regionen att betrakta som en mellannivå. Den maktrelation som står mellan den nationella nivån och den regionala ger att den regionala nivån är ytterst beroende av den centrala statsmaktens vilja. I detta fall kan det tolkas som att det finns ingen diskussion i riksdagen mellan de olika ledamöterna eftersom det inte finns direktiv att göra det. Detta förstärks även genom att det inte finns en direkt parlamentarisk koppling mellan den regionala nivån och den centrala, dvs.

det finns ingen representation för de explicit regionala frågorna. Denna typ av frågor som utbyggnaden av E22 och att pengarna flyttades till region Västra Götaland beror således inte på att regionen har makt att kunna påverka hur resurser skall fördelas. Här ligger politiken på ett nationellt plan vilket betyder att det är andra politikområden som gör att beslut förändras och att resurser flyttas till olika regioner eller delar av landet. Även om det politiska avståndet till den centrala makten innebär att det utvecklas en regional effektivitet där det är möjligt att fördela de egna resurserna på ett bättre sätt innebär det inte per automatik att det inte behövs ett centralt stöd och lösningar för att ytterligare förbättra den regionala utvecklingen. Den fokusering på den regionala ekonomin som en drivkraft för välfärdsstatens fortlevnad kan emellertid leda till en utveckling baserade på regionala intressen och dess drivkraft som inte kommer till stånd med en inblandning från den centrala staten. Niklasson (2005) för en liknande diskussion men då utifrån om inte det valda regionala parlamentet har en bättre position att kunna avgöra och sätta en bättre agenda för den ekonomiska utvecklingen än vad den centrala makten kan göra.

Givet den förutsättning som riksdagsledamöterna är valda utifrån ger det att de enskilt inte kan påverka om hur en resursfördelning kan komma att ske. Det är möjligt att det förekommer diskussioner ledamöter emellan men de är av en karaktär som inte leder diskussionen in i respektive utskott där ledamöterna sitter. Det framkommer i studien att det inte förs en speciell regionalpolitik nationellt förutom de beslut som är fattade inledningsvis med försöksverksamheten som den ser ut idag. Utifrån ett nationellt perspektiv tenderar regionerna att leva ett eget liv med de befogenheter samt de delar av välfärden som regionen skall administrera. Asymmetrin som här finns påverkade således inte beslutet om att flytta infrastrukturssatsningen från den ena regionen till en annan utan det var snarare en symmetri i det nationella beslutsfattandet där det fanns andra perspektiv som ansågs vara viktigare.

EU:s olika roller och den påverkan EU har både på stat och region medfört att relationer och nätverk som finns mellan region och stat har blivit mer komplexa. Nödvändigtvis innebär det inte att det är till nackdel för varken region eller stat men dock är det ytterligare en beslutsnivå som det skall tas hänsyn till. EU tenderar till att uppmuntra en transnationell regionalisering vilket leder till en fragmentering av de enskilda staterna. Den synen som nationen företräder innebär inte att staten är beredd att göra en större fragmentering än vad som ryms inom nationen.

Slutsatsen i studien blir i detta fall att utifrån ett perspektiv från riksdagen finns det inte nätverk som kunde påverka beslutet till att få ett annat utfall, åtminstone inte i dagsläget. Det kan även skönjas ett nationellt top-down perspektiv eftersom det handlar om fragmentering av en traditionellt lång historiskt centralstyrd stat som ännu inte förmått att skapa en relation till den nya regionen. Den syn och de roller som EU anser att regioner skall ha delas inte fullt ut av staten, åtminstone inte nationellt. Exempel på detta är Öresundregionen som nämns inledningsvis (avsnitt 1.1). Trots att den nya organisationen med de ansvarsområden regionen har innebär det till stor del att regionen uppträder i många fall som den centrala statens förlängda arm när det gäller handhavandet av

det ansvar som regionen har. I väntan på Ansvarskommitténs utredning kommer synen på regioner troligtvis inte att förändras nämnvärt på ett nationellt plan. Debatten kommer att öka i sin intensitet när utredningen presenteras. Då kommer förmodligen konstitutionella frågor att diskuteras i samband med de beslut som kommer att fattas då. Till dess kan det konstateras att de värderingar och mentala föreställningar som ryms i ett nationellt perspektiv tillskrives ett annat innehåll än vad som kommer från ett EU-perspektiv.

6.2 Nätverk och asymmetri från ett regionalt perspektiv – en analys och slutsats

Ett av skälen för att decentralisera till en regional nivå var alltmer komplexa förhållanden inom staten. För att kunna hantera resurser på ett mer effektivt sätt krävdes politiska mellannivåer men även för att eventuellt möta en EU-politik som både kommer från staten men även direkt från EU. Den formella karaktären på den regionala politiken som förs är de ansvarsområden regionen blivit tilldelad efter beslut i riksdagen år 1996.

Den formella karaktären när det gäller EU och framför allt Regionkommitténs arbete lutar åt att ge en effekt på det regionala arbetet och diskussionen. På frågan om regionstyrelsen diskuterar regionfrågor som befinner sig på EU-nivå som det senare skall tas parlamentarisk ställning till i Sverige ger Christine Axelsson, regionråd, (s) svaret att ”De flesta frågor på EU-nivå är inrikesfrågor och diskuteras i olika sammanhang i regionstyrelsen - vissa frågor behandlas i riksdagen andra stannar i regionen”. I Regionkommittén har Region Skåne två representanter, Uno Aldegren (s) och Henrik Hammar (m). Om det kommer något från kommitténs ledamöter som diskuteras i regionstyrelsen ges svaret av Christine Axelsson att ”Jag är osäker på om de frågor som dessa två herrar lyfter i olika sammanhang kommer från Regionkommittén. Vi har dock talat om att få specifikt frågor/information från Regionkommittén”. Om det finns eller är spänningar mellan vad EU vill med regioner och Sveriges avsikt med regioner så håller Christine Axelsson inte riktig med. Hon menar ”Nej – egentligen inte. Vi [regionen, min anmärkning] är överens om att regionerna har en betydelsefull roll – hur detta sen i praktiken ser ut kan vara olika (direkt – indirekt val, beskattningsrätt eller ej osv.)”. När det gäller formella kontakterna med riksdagsledamöter menar Christine Axelsson att ”[...] naturligtvis finns det såväl formella som informella kontakter [...] på olika nivåer”. Här pekar Axelsson även på att det finns kontakter med ledamöter från Region Västra Götaland i olika sammanhang som t ex. seminarium som ledamöter från de båda regionerna deltar i. Där diskuteras regionfrågor och samhällets organisation. Samtidigt avvisar Christine Axelsson tanken på att det skulle finnas en representation på ett formellt plan i riksdagen. Hon menar att det är ”viktigt att det finns en klar rollfördelning mellan den nationella, regionala och lokala nivån. Där ansvaret kopplas till den som skall finansiera ev. åtgärder”. Om det finns en risk med att den nationella

politiska styrningen urholkas med regioner med en hög/högre grad av självstyre svarar Christine Axelsson ”Absolut inte. Det finns definitivt utrymme för regionala frågor, frågor som har en regional logik – och som bäst hanteras regionalt – andra frågor som är nationella/lokala och som skall hanteras nationellt/lokalt [...] där beslut tas skall också finansiering ske [...] Kan vi ta vara på de regionala förutsättningarna är det till gagn för landets utveckling”. Om regionerna kan ta över en större internationell roll inom politik och ekonomi för regionens räkning än vad en central styrning kan menar Christine Axelsson att ”Ja, idag arbetar vi en hel del i ett gränsregionalt samarbete [...] i för oss viktiga frågor t ex. infrastrukturfrågor, näringslivsutveckling mfl. Jag tror dock att man nationellt fortsatt kommer ha en dominerande övergripande roll”.

I det regionala samarbetsperspektivet med kommunerna i regionen har regionstyrelsen träffat alla 33 kommuner för att gå igenom frågor i olika sektorer. Om det finns ett informellt nätverk där man går utanför de vanliga ramarna för hur besluten fattas svarar Christine Axelsson ”Vi har återkommande diskussioner med kommunerna, dels i generella frågor kring utvecklingsfrågor men också i olika sakfrågor [...] detta kan vara kommun för kommun men också i olika kommungrupper t ex. SSSV [Samverkan Skåne Sydväst], SÖSK [Sydöstra Skånes Samverkanskommitté]”. I de allmänna diskussionerna som förs i de olika grupperna och styrelserna menar Christine att frågor lyfts upp till en central nivå i ”samband med ansvarskommitténs arbete [...] men i och med att vi dessutom är en försöksverksamhet lyfter vi frågor ofta till en central nivå”.

Sista frågan som ställdes var om det hade funnits en möjlighet att förändra beslutet med pengarna som flyttades från Region Skåne, infrastrukturssatsningen på E22, till Region Västra Götaland utifrån de formella eller informella kontakter regionen har. Christine Axelsson gav svaret att ”Dagens ansvarsområde för Region Skåne är att vi framför våra planer utifrån en angiven pott pengar men regeringen/riksdagen kan flytta pengarna. Men detta gäller infrastrukturspengarna. Andra områden har vi beslutanderätt för [...]”.

Det som kan vara förvånande i svaret på vad de två ledamöterna tar med sig tillbaka till regionstyrelsen från regionkommittén är osäkerheten om vad som kommer från kommittén. Även om stor del av det som kommer från EU:s olika nivåer är frågor som skall behandlas inrikespolitiskt innebär det inte att det är möjligt att redovisa vad som har skickats vidare för behandling uppåt i den politiska hierarkin inom EU. Det kan innebära att besluten och hanteringen regionalt och nationellt kan tappa fart. Jönsson et al (2000 kap 6) för en diskussion kring fördelar med att arbeta i nätverk och det förtroende som skapas på informell väg. Min studie delar deras resonemang eftersom det hade kunnat skapas nätverk som leder mycket starkare från EU och dess regionkommitté till Region Skåne där agendan kan påverkas direkt. Niklasson (2004) för en liknande diskussion med utgångspunkten i kontinuitet för det regionala utvecklingsarbetet i form av ackumulerad utvecklingsstrategi som passar bäst. För att möta upp olika behov i regionens utveckling inom regionen och nätverk både inom och utanför nationens gränser kan det vara troligt att ett större informationsflöde kan vara viktigt från de ledamöter som deltar i regionkommitténs arbete. Det behöver inte vara nödvändigt att regionkommitténs arbete är det som är mest vägledande men

det som tas i plenum kan vara vägledande för vilka beslut som kommer att fattas i högre politiska instanser, både i EU och nationellt. Att det inte finns en vilja till att det skall finnas en representation nationellt för regionerna kan tolkas som om att försöksverksamheten först måste granskas och utvärderas innan det tas beslut som rör de konstitutionella frågorna vilket lyfts fram av min studie. Det innebär samtidigt så länge Ansvarskommitténs arbete pågår finns det inte en naturlig koppling som länkar samman de olika nivåerna. Detta ger även en indikation om att den kompetens som regionen blivit tilldelad och hur regionen styrs lever ett eget liv samt att utfallet av verksamheten står och faller med hur bra regionen skött sitt uppdrag inom de ramar som angivits för dem.

Studien visar att nätverket nedåt på lokal nivå är omfattande både när det gäller politiker såväl som tjänstemän. Detta gäller både det formella och informella nätverket. I detta fall är det tydligt att nätverket, framför allt det formella, är det operativa instrument där regionen tydligare kan realisera sina mål. På den regionala nivån har regionen tagit över rollen som staten tidigare hade och är nu den aktör som skapar och underhåller nätverken. Regionen har också uppmärksammat de internationella nätverken och vilken betydelse de kan ha för en gynnsam utveckling. Det internationella sekretariatet har en betydelsefull roll för hur regionens kontakter via nätverk kan utvecklas till att regionen blir en tydligare internationell aktör, dels politiskt men även ekonomiskt. Således innebär det för regionen att nätverket har en koppling på den lokala nivån och i viss mån i samarbetet kring Öresund och Östersjön. Dock är det nödvändigt att nätverket fungerar på den lokala nivån eftersom ett regionalt samarbete bygger på att den lokala nivån måste samarbeta annars faller idén med region och asymmetriskt statsskick.

Min studie visar vidare att de nätverken mellan region och nationell nivå inte har någon naturlig koppling. Det förekommer diskussioner med ledamöter från Region Västra Götaland och även med olika riksdagsledamöter. Dessa är mer av en informell karaktär och diskussionen rör mer vinsten av samordning och den förda politiken. Dock är de diskussioner inte av den karaktären som leder till någon förändring av hur det ser ut idag när det gäller regionerna. Det som diskuteras inom olika partier i avseendet regioner är förvisso hur samhället skall organiseras men det kommer inte att fattas några formella beslut innan Ansvarskommitténs arbete är klart.

Utifrån resultaten ovan ger det att handlingsutrymmet som regionen hade för att kunna påverka den formella processen att infrastrukturssatsningen skulle ha fullföljts på E22 var minimalt på grund av två orsaker. För det första genom de formella nätverken där det fortfarande är en central styrning på hur och var potten pengar skall fördelas och efter vilka behov. För det andra har de informella nätverken som finns inte den karaktären och tyngd att kunna argumentera för att en satsning skulle fullföljas. Slutsatsen av detta är också att de nationella intressena går före när det gäller andra politikområden som kan bli drabbade av högre arbetslöshet och förlorad kompetens inom viktiga industrier.

7 Referenser

7.1 Tryckta källor

- Andersen, Ib, 1998. *Den uppenbara verkligheten. Val av samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Andrew, Caroline & Goldsmith, Michael, 1998. "From Local Government To Local Governance – and Beyond?", *International Political Science Review* vol. 19:2. London: Sage publications
- Bergström, Göran & Kristina Boréus, 2000. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Bauer, W, Michael, "The EU 'Partnership Principle': Still a Sustainable Governance Device Across Multiple Administrative Arenas?", *Public Administration Vol 80 No.4 2002 (769-789)*.
- Berg, Linda, 2003. "EU-kommissionen och Regionerna" (21-28) i Tallberg, Pontus (red), 2003. *Regionernas Europa*. Region Skåne: Hässleholm.
- Esaiasson, Peter, Mikael Giljam, Henrik Oscarsson & Lena Wängnerud, 2003. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Hedin, Astrid, 2001. *The Politics of Social Networks*. Falun: Lunds Universitet.
- Jansson, Klas, 2003. "Europaparlamentet och Regionerna" (15-20) i Tallberg, Pontus (red), 2003. *Regionernas Europa*. Region Skåne: Hässleholm.
- John, Peter, 2001. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications Ltd.
- Jönsson, Christer - Tägil, Sven – Törnqvist, Gunnar, 2003. *Organizing European Space*. Sage Publications Thousand Oaks: London.
- Larsson, Torbjörn, 2003a, "Asymmetriska Statsskicks Möjligheter och Gränser" (10-33) i *Dokumentation: Låt självstyret variera med förutsättningarna..* Se även Internetreferens.
- Larsson, Torbjörn. 2003b, "Asymmetriska Statsskick" (52-66) i Tallberg, Pontus (red), 2003. *Regionernas Europa*. Region Skåne: Hässleholm.
- Lidström, Anders, 2003. *Kommunsystem i Europa*. Malmö: Liber AB.
- Nergelius, Joakim, 2003a, "Regioner med Lagstiftningskompetens". *Dokumentation: Låt självstyret variera med förutsättningarna*. (48-57). Se även Internetreferens.
- Nergelius, Joakim, 2003b. "Regionens roll i dagens EU/Regionkommitténs roll och ställning" (29-35) i Tallberg, Pontus (red), 2003. *Regionernas Europa*. Region Skåne: Hässleholm.

- Niklasson, Lars, 2004. *Learning Networks for Regional Development: Evaluation as tool for regional governance*. Prepared for delivery at the European Evaluation Society Sixth Conference, Berlin September 30-October 2, 2004. Stockholm: Statskontoret.
- Niklasson, Lars, 2005. *What are the effects of devolution? Evaluation of a Swedish experiment to stimulate regional networking*. Paper for the Regional Studies Association International Conference "Regional Growth Agendas" University of Aalborg 28-31 May 2005. Stockholm: Statskontoret.
- SOU 1992:63, Civildepartementet. *Regionala roller – en perspektivstudie. Betänkande av Regionutredningen*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1995:27, Civildepartementet. *Regional framtid. Slutbetänkande av Regionberedningen*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 1998:166, Inrikesdepartementet. *Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion. Delbetänkande av den parlamentariska regionkommittén (PARK)*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 1999:103, Justitiedepartementet. *Regionreform på försök – första stegen mot en regional samhällsorganisation. Rapport till den parlamentariska regionkommittén (PARK)*. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- SOU 2000:64, Finansdepartementet. *Regional försöksverksamhet – tre studier. Rapport till den parlamentariska regionkommittén (PARK)*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Sveriges grundlag och Riksdagsordningen*. 1999. Sveriges Riksdag: Stockholm

7.2 Otryckta källor - Internet

(w1)

<http://www.cor.eu.int/sv/presentation/index.htm> startsida för alla referenser som rör regionkommittén. Sidan kontrollerad och besökt: 050814

(w2)

<http://www.eukomm.se/frameset.htm> Svensk sida om kommissionen och dess arbete - startsida. Sidan kontrollerad och besökt: 050814

(w3)

http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardTemplate____1844.aspx Svensk sida om regionkommitténs svenska ledamöter. Sidan kontrollerad och besökt: 050814

(w4)

<http://www.riksdagen.se/> Svenska Riksdagen – startsida. Sidan kontrollerad och besökt: 050814

(w5)

<http://www.skane.se/> Region Skåne – startsida. Sidan kontrollerad och besökt: 050814

(w6)

http://www.vgregion.se/vgrtemplates/FirstPage____12310.aspx Region Västra Götaland - startsida. Sidan kontrollerad och besökt: 050814

(w7)

www.sou.gov.se/ansvar/ Ansvarskommittén – startsida. Sidan kontrollerad och besökt: 050815

<http://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=54435> Fullständig dokumentation kring "Låt självstyret variera med förutsättningarna". Sidan kontrollerad och besökt: 050815

8 Bilagor

8.1 Intervjufrågor till Hillevi Larsson

Under nämndens möten diskuterar ni regionfrågor som befinner sig på EU-nivå som det senare skall tas en parlamentarisk ställning till i Sverige?

Appliceras dessa frågor och diskussioner på de svenska regionerna?

Lyfter ni upp frågor som kommer från Regionkommitténs svenska ledamöter? Kommer det något från Regionkommitténs ledamöter?

Finns det en aktiv kommunikation från Regionkommitténs svenska ledamöter med er i EU-nämnden eller andra forum i riksdagen? Om det inte finns det vet du om och kanske hur de tar med sig yttranden hem till sina regioner?

När Regionkommitténs yttranden EU-nämnden trots att det är yttranden eller kommer de formella besluten som fattas från parlament eller kommissionen?

Diskuterar ni frågor som rör de svenska regionerna?

Har EU-nämnden haft något inflytande i bildandet av regionerna och försöken med dem?

Har EU-nämnden något inflytande eller har möjlighet att påverka självstyret utifrån ett EU-perspektiv?

Eller är det så att frågan kring regionerna är "död" i riksdagen i väntan på utvärdering från ansvarskommittén?

Frågor av mer informell karaktär:

När du är i riksdagen och träffar olika ledamöter, dvs. oavsett politisk färg, från Skåne diskuterar ni någon gång det regionala självstyret?

Diskuterar du det med våra s-ledamöter från Skåne respektive Västra Götaland i riksdagen?

Om du/ni gör det, utifrån vad diskuterar ni regionerna, t ex är det bra med regioner och självstyre, skall det generellt utökas som det ser ut idag med flera regioner.

När du är hemma i valkretsen, men även andra valkretsar i Skåne, pratar du med t ex Christine Axelsson om regionfrågor?

När Malmö Arbetar Kommun har styrelsemöte förekommer det någon diskussion kring regionen? Dock inte en ekonomisk diskussion.

När du är på expeditionen i Malmö och träffar dem från distriktet, ombudsmännen i första hand, diskuterar ni regionala frågor? Jag menar mer om du springer på dem av en händelse.

När du träffar andra s-politiker i olika sammanhang, diskuterar ni regioner?

Har det hänt att regionpolitiker har kontaktat dig och vill att du ska ta upp frågor som rör regionen i ditt riksdagsarbete? Genom interpellationer, motioner eller liknande?

Ser du någon risk på sikt att den nationella politiska styrningen urholkas med att det finns regioner med en hög grad av självstyre?

Kan du se att det är spänningar mellan vad EU vill med regioner och vad Sveriges avsikt med regionerna?

Tror du att regionerna på sikt kan ta över en större internationell roll vad avser den politiska och ekonomiska arenan just för regionens räkning än vad en central politisk styrning kan?

8.2 Intervjufrågor till Christine Axelsson

Under regionstyrelsens möten diskuterar ni regionfrågor som befinner sig på EU-nivå som det senare skall tas en parlamentarisk ställning till i Sverige?

Lyfter ni upp frågor som kommer från Regionkommitténs svenska ledamöter? Kommer det något från Regionkommitténs ledamöter?

Finns det en aktiv kommunikation mellan Regionkommitténs svenska ledamöter med er i regionen där de ledamöterna lyfter upp speciella frågor ur regionsynpunkt som de har med sig från Regionkommittén eller tvärtom som de har med sig från regionen?

Diskuterar ni allmänt frågor som rör de svenska regionerna på era möten som ni vill att de skall lyftas upp till en central svensk nivå?

Finns det en formell kontakt med skånska riksdagsledamöter där regionens ledamöter vill att de skall driva någon regionfråga för regionens räkning i form av motioner eller interpellationer?

Finns det andra kontakter där man för en sådan diskussion som t ex i arbetarkommuners styrelser, distriktsstyrelsen?

Tas det informella kontakter där man träffar på varandra (riksdagsledamöter, regionledamöter, kommunpolitiker) i olika sammanhang och diskuterar regionfrågor?

Borde finnas en representation i Riksdagen för regionerna i form av en andra kammare eller ett utskott/nämnd som behandlade regionfrågor speciellt?

Det finns ett formellt nätverk med kommunerna där regionen har träffat kommunerna och gått igenom en hel del frågor i olika sektorer. Finns det ett informellt nätverk, dvs. att man går utanför de vanliga ramarna för hur beslut fattas, mellan kommunerna och regionen där båda försöker att påverka i vissa frågor?

Hade det funnits en möjlighet att kunna förändra beslutet med pengarna som flyttades från E22 till Västra Götaland och dess bilfabrik eller är det så att de nationella intressena alltid går före de regionala/kommunala oavsett politikområde? Kan regionen inte ifrågasätta den nationella politiken om man mister investeringspengar för att skapa regional långsiktig tillväxt, finns det ett utrymme för det?

Kan du se att det finns eller är spänningar mellan vad EU vill med regioner och Sveriges avsikt med regionerna?

Tror du att regionerna på sikt kan ta över en större internationell roll vad avser den politiska och ekonomiska arenan för regionens räkning än vad en central politisk styrning kan?

Ser du någon risk på sikt att den nationella politiska styrningen urholkas med att det finns regioner med en hög/högre grad av självstyre?

Ser du på sikt att regioner i Sverige skulle kunna utvecklas till att ha en egen lagstiftningsrätt?

Är frågan kring det regionala självstyret och vad det innebär med att utveckla det lagd på is i väntan på vad ansvarskommitténs utredning kommer fram till?

Kan du se att det förs en bred och öppen diskussion om demokratis arbetsformer om hur samhället skall organiseras förutom det arbete som ansvarskommittén bedriver?