

Primärkommunal påverkan på regional utvecklingspolitik

- en utvärderingsanalys

Abstract

My thesis focuses on the relationship between the local and regional level of Swedish public governance. Since decentralisation has been an ongoing trend in the public sector for at least two decades I assess this subject to be of importance for further discussion and analysis. The dissertation is meant to evaluate a few of the original purposes of decentralisation pronounced by the national administration. These intentions mainly focuses on the local level of administration and that it is not to be marginalised in favour of the regional level while central government delegates power and trust downwards. Thus the aim of this thesis has been to examine whether these prime purposes have been fulfilled or not, and the results shows that they in several aspects have. The study also focuses on various attitudes between clerks working in different public levels of administration, and shows that representatives of regional and local public levels do view the possibilities of influence differently.

Nyckelord: governance, regionalisering, decentralisering, regional utveckling
Antal ord: 9 857

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Problemformulering.....	1
1.2	Syfte.....	2
1.3	Frågeställningar.....	2
2	Metod och material	3
2.1	Utvärderingsanalys.....	3
2.2	Material.....	4
2.3	Operationalisering.....	5
2.4	Val av intervjupersoner.....	5
2.5	Avgränsningar.....	6
2.6	Disposition.....	7
3	Teoretiskt och analytiskt ramverk	8
3.1	Multi-level governance.....	8
4	Skåne och regionaliseringen	11
4.1	Bakgrund.....	11
4.2	Kommunerna och decentraliseringen.....	12
4.3	Tidigare forskning.....	13
5	Tillväxt, attraktionskraft, bärkraft; resultat	16
5.1	Tillväxt.....	16
5.1.1	Strukturfondspartnerskapet Skåne Blekinge.....	16
5.1.2	Resultat.....	17
5.2	Attraktionskraft.....	20
5.2.1	Tourism in Skåne AB.....	20
5.2.2	Resultat.....	20
5.3	Bärkraft.....	23
5.3.1	Region Skånes miljöstrategiska program.....	23
5.3.2	Resultat.....	24
6	Analys	26
6.1	Teorianknytning.....	26
6.2	Slutsats.....	27

7	Referenser.....	30
8	Bilagor.....	32

1 Inledning

Den klassiska svenska enhetsstaten kan beskrivas som ett timglas, där den smala midjan representeras av den regionala nivån, medan toppen och basen utgörs av staten respektive kommunerna. Det nya är att timglasets midja ökar i omfång, medan basen, och kanske framför allt toppen tycks förlora i storlek.

(SOU 2000:64)

1997 tog det nybildade Skåne län över det regionala utvecklingsansvaret från Länsstyrelsen som ett led i de regionförsök som påbörjats samma år. 1998 tillträdde Region Skånes första direktvalda regionfullmäktige, och i juni 2010 permanentades regionförsöket av Sveriges Riksdag.

I takt med att makten förskjuts nedåt, går det att urskilja en förflyttning från det traditionella, hierarkiska *government* mot det mer nätverksbaserade, horisontella *governance*, eller *flernivåstyrelse* om man vill. Jag vill titta närmare på primärkommunernas roll i denna trend av decentralisering – vilket utrymme de ges inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken.

1.1 Problemformulering

Effektivitet och resurssparande är ledord inom *governance*-litteraturen, som dock inte uteslutande målar upp en helt och hållet fördelaktig bild av de nya styrsätten. Uppenbart är att frågor nära knutna till den representativa demokratin (som ansvarsutkrävande, jämlikhet och representation) ibland får stå åt sidan för det som kännetecknar de nya *governance*-formerna av styrning (som effektivitet, privata aktörers delaktighet och stark konsensusinriktning). Det går dessutom att i många fall urskilja en tendens där primärkommunerna får stå åt sidan för regionala intressen - att vissa subnationella aktörer gynnas mer än andra av decentraliseringen. Således finns det fog för viss oro inför den problematik de nya *governance*-styrformerna för med sig, kanske framförallt med tanke på att ett av

decentraliseringens syften har varit att flytta makten nedåt, och göra den mer lättillgänglig för inte uteslutande den regionala nivån, utan även för den lokala.

Med anledning av denna problematik vill jag titta närmare på de skånska kommunernas delaktighet i den regionala utvecklingspolitiken; har den förändrats sedan regionförsöket, och i så fall - på vilket sätt? Hur fungerar decentraliseringen i verkligheten, hur upplevs den av ansvariga tjänstemän? Varför kommunernas inverkan står i fokus beror på att kommunerna historiskt sett har ställt sig negativa till en maktförskjutning av utvecklingspolitiska frågor från länsstyrelserna till landstingen och för att mycket av governance-litteraturen pekar på att den mest lokala nivån ofta åsidosätts.

Att närmare granska decentraliseringen och dess effekter utifrån ett kommunperspektiv tror jag kan vara av vikt för vidare diskussion om en fortsatt regionalisering i Sverige, där flernivåstyret kommer att vara centralt.

1.2 Syfte

Att ta reda på hur företrädare för kommunal och regional nivå i Skåne upplever den primärkommunala påverkan på utvecklingsarbetet i regionen, och hur detta kan sättas i relation till teorier om governance-styrning.

1.3 Frågeställningar

-Har de skånska kommunernas inflytande på den regionala utvecklingspolitiken ökat i takt med decentraliseringen?

Och;

-Vilka tjänstemannaperspektiv finns det på den primärkommunala inverkan på utvecklingspolitiken, skiljer de sig åt mellan företrädare från region och kommuner?

2 Metod och material

2.1 Utvärderingsanalys

Syftet är att göra en kvalitativ fallstudie i form av en utvärderingsanalys där jag förklarar effekterna av statens decentralisering av de regionala utvecklingsfrågorna till regional nivå, att beskriva avsikten med decentraliseringen och att försöka skapa insikt om vilka reella resultat detta har lett till. Fokus kommer alltså inte att ligga på att förklara *varför* de skånska kommunerna kan (eller inte kan) påverka den regionala utvecklingspolitiken, utan *hur* (Beckman, 2005:48). Jag vill alltså dra slutsatser om huruvida denna påverkan (eller icke-påverkan) stämmer överrens med delar av den ursprungliga målsättningen för regionaliseringen, som handlar om att primärkommunernas roll i den regionala utvecklingspolitiken ska stärkas. En mer utförlig beskrivning av dessa målsättningar presenteras senare i uppsatsen.

Min analys kommer att inspireras av det Ove Karlsson kallar för *mål-resultatmodellen*, vilken fokuserar på att jämföra uppsatta mål med givna resultat. Mål-resultatmodellen har en summativ inriktning; den lägger tonvikten på hur det har blivit snarare än på hur det blev så. (Karlsson, 1999:57) Karlsson menar att utvärderingen bör vara kritisk och granskande, och att man i en utvärdering bör fokusera på att ifrågasätta det som tas för givet. Utvärderingen handlar alltså om att *bedöma*; att kritiskt granska ett resultat utifrån de mål som tidigare satts upp, och att bedöma hur komplexa förhållanden kan förstås utifrån olika perspektiv. (Karlsson, 1999:17-18, 23) Således vill jag undersöka huruvida decentraliseringen gynnar den primärkommunala nivån.

När samhällsforskare ägnar sig åt utvärdering så står just det kritiskt granskande i fokus, men vid sidan av detta återfinns ofta även ambitioner om att kunna bidra till en mer teoretisk förståelse av granskningsobjektet. (Karlsson, 1999:32) Därför blir det i mitt fall av stor vikt att ha en tydlig, teoretisk ansats som hjälper till att sätta den här enskilda utvärderingen i ett större sammanhang.

Det vanliga tillvägagångssättet när man tar sig an en utredande uppgift är enligt Karlsson att ta sin utgångspunkt i de mål som har satts upp för en speciell verksamhet eller reform, och att man utifrån detta söker svar på om målen uppfyllts eller ej. Detta kräver i sin tur att utredaren agerar objektivt i den utsträckning det är möjligt. Karlsson pekar också på de svårigheter som uppstår då man utgår från på förhand uppsatta mål; offentliga mål är sällan konkreta och blir därför lätt svårgreppbara, det kan ofta handla snarare om att ena olika parter och intressenter än att uppnå specifika mål. (Karlsson, 1999:37) Jag kommer att anta en deduktiv ansats (Karlsson, 1999:42) i min bedömning, och kommer i min utvärdering att luta mig mot governance-teorier och använda dem som hjälp i förståelsen för vad decentraliseringen och regionaliseringen har lett till i praktiken. Denna ansats hoppas jag kunna hjälpa mig att göra mål och resultat mer konkreta och lättöverskådliga.

2.2 Material

Jag kommer i min analys att använda mig av såväl ”egenskapat” material som befintliga textkällor i form av SOU:s, propositioner samt tidigare forskning inom området. Jag kommer också att använda mig av utvalda intervjupersoner för att närma mig problemet på individnivå. Detta görs genom att systematiskt välja ut lämpliga tjänstemän inom Region Skåne och Kommunförbundet Skåne. Intervjuerna kommer vara av semistrukturerad karaktär där ett antal givna frågor söker svar, men där även vidare precisering och tillägg ges utrymme. Vidare kommer jag att förbereda frågor där svarsalternativen är helt öppna; där respondenten på egen hand får svara utifrån vad hon eller han tycker och känner. (Teorell & Svensson, 2007:89f)

Jag avser vidare göra en så kallad empirisk generalisering (Teorell & Svensson, 2007:44), där jag genom några få intervjuer tror mig kunna dra mer allmänna och generella slutsatser om hur decentraliseringen av de utvecklingspolitiska frågorna tar sig i uttryck även inom andra analysenheter än just de jag valt att granska. Jag är dock medveten om de osystematiska mätfel som i regel följer av denna typ av generalisering (Teorell & Svensson, 2007:56), vilka ofta kan relateras till att olika intervjuobjekt upplever verkligheten på olika sätt, och som även leder till att svaren (även om *intentionen* är densamma hos flera intervjuobjekt) kan skifta på grund av att frågan uppfattas på olika sätt, eller att människor har olika sätt på vilket de värderar upplevelser och känslor. Att min kvalitativa fallstudie inte på något sätt kan tillföra samma vidd av generaliserbarhet som en kvantitativ studie hade gjort

anser jag kompenseras genom den intimitet som fallstudien erbjuder. Jag tror att mina frågeställningar bäst besvaras genom att granska den subnationella nivån, och min uppfattning är att frågeställningar som berör decentraliseringsfrågor och governance-styre i mångt och mycket kräver närstudier av dem som arbetar på lokal och regional nivå.

2.3 Operationalisering

Jag kommer i min uppsats att utgå från tre av de fyra målsättningar som återfinns i Region Skånes regionala utvecklingsprogram; tillväxt, attraktionskraft och bärkraft. För att göra dessa målsättningar empiriskt mätbara, och för att kunna skapa en tydlig och systematisk tråd genom uppsatsen, har jag brutit ned målen till verksamhetsområden som går att granska och analysera utifrån min problemformulering. Jag kommer att granska hur den primärkommunala delaktigheten upplevs inom Strukturfondspartnerskapet Skåne Blekinge (tillväxt), Tourism in Skåne AB (attraktionskraft) samt Region Skånes miljöstrategiska program (bärkraft). Dessa tre områden ligger alla inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken, och är på ett eller annat sätt alla skånska kommuners angelägenhet.

2.4 Val av intervjupersoner

Tanken var från början att uteslutande intervjua företrädare för Region Skåne och Kommunförbundet Skåne. Det senare för att få en gemensam och kollektiv representation för de skånska kommunerna. För att skapa ett tillräckligt underlag har det dock inte varit möjligt att strikt hålla sig till denna ursprungliga tanke. Därför utgör Lars Carmén, VD för Malmö Turism, ett undantag. Lars Carmén representerar Malmö Stad, och sitter dessutom i Tourism in Skånes styrelse. Genom sin delaktighet i den gemensamma, regionala verksamheten anser jag att Lars Carmén tillför intressanta infallsvinklar och tankar till min uppsats som inte uteslutande representerar ett malmöitiskt perspektiv.

För frågor gällande Strukturfondspartnerskapet Skåne Blekinge har jag valt att intervjua Sara Persson och Stig Ålund. Sara Persson arbetar som ständig sekreterare i Strukturfondspartnerskapet och jobbar där direkt under ordföranden. Således har hon

stor inblick i hur arbetet fungerar och hur kommunerna kommer till tals. Stig Ålund är förbundsdirektör för Kommunförbundet Skåne och representerar alla skånska kommuner. Genom sin tjänst på kommunförbundet har han insikt i de flesta verksamhetsområden och har i sin yrkesroll ett ansvar över att ha de skånska kommunernas bästa i åtanke.

Som nämnts tidigare intervjuas Lars Carmén för frågor som berör Tourism in Skåne. Pia Jönsson-Rajgård är VD för Tourism in Skåne AB och representerar således regionen i dessa frågor.

Bo Persson är miljöstrateg på Kommunförbundet Skåne och representerar med sin expertis de skånska kommunerna i de frågor som rör Region Skånes miljöstrategiska program. Jag har utöver Bo Persson förgäves försökt att nå ansvariga tjänstemän på Region Skånes enhet för miljöstrategier för intervju. Då ingen intervju har kunnat hållas återges därför inget regionalt perspektiv under frågor som rör det miljöstrategiska programmet. Slutligen ska jag påpeka att alla intervjuer har skett via telefon.

2.5 Avgränsningar

Jag har valt att stötta min analys mot tre av de fyra mål som Region Skåne satt upp som huvudsakliga riktlinjer i det regionala utvecklingsprogrammet. Anledningen till att det fjärde målet *balans* inte ligger till grund för vidare analys beror på målsättningens visionära karaktär, vilket gör målet svårt att operationalisera och mäta på det sätt den här uppsatsen avser.

Vidare har jag inte för avsikt att granska varje enskild skånsk kommuns inverkan på den regionala utvecklingspolitiken. Istället har avgränsningen gjorts genom att uteslutande se till de tre verksamhetsområden som nämnts tidigare. Dessa verksamhetsområden ansvarar för tre vitt skilda politikområden, och torde sammantaget ge en representativ bild av hur kommunerna involveras i den regionala utvecklingspolitiken. Inte sällan representeras de skånska kommunerna av en gemensam företrädare från till exempel Kommunförbundet Skåne, och det är just den gemensamma representationen jag har för avsikt att granska.

Jag har valt att i min uppsats uteslutande intervju tjänstemän på olika nivåer. Politikerna är således inte representerade i mitt intervjumaterial. Detta beror på uppsatsens

format och problematiken kring att utforma en logik kring vilka politiker som vore lämpliga att samtala med. Att intervjua politiker skulle innebära ett mer omfattande material, eftersom att hänsyn skulle behöva tas inte bara till val av sakområde utan även till partipolitisk tillhörighet. Att intervjua politiker från alla partier, eller ens de politiska allianser som bildats på både kommunal och regional nivå, hade blivit ett projekt som jag inte anser kandidatuppsatsen vara tillräckligt omfattande för.

Genom att endast tala med tjänstemän på regional och kommunal nivå hoppas jag kunna skapa en mer distinkt linje i uppsatsen, samt att attitydmässiga skillnader och likheter på ett tydligare sätt framgår då tjänstemännen (förhoppningsvis) inte är lika präglade av ideologi och eventuella partipiskor som politikerna. Jag tror dessutom att tjänstemännen, inom de områden jag valt att fokusera på, sitter på den faktiska sakkunskap som jag vill komma åt i min uppsats. Uppsatsen syftar ju till att belysa attityder och möjligheter till påverkan inom tre specifika områden inom den regionala utvecklingspolitiken, vilka alla i stor utsträckning implementeras och formuleras av just tjänstemän.

2.6 Disposition

Efter att ha presenterat de problem och frågeställningar som uppsatsen syftar till att förklara och ge svar på (ovan) så presenterar jag det teoretiska och analytiska ramverk jag stöttar uppsatsen mot. Detta görs under kapitlet *Teoretisk och analytiskt ramverk* där jag preciserar innebörden av multi-level governance, dess uppkomst och betydelse. Sedan beskrivs kontexten i vilken problemet befinner sig. Detta görs under kapitlet *Skåne och regionaliseringen*, där bakgrunden till regionaliseringen, statliga mål för kommunernas roll inom regionerna samt tidigare forskning på området presenteras. Därefter presenterar jag det teoretiska och analytiska ramverk jag stöttar uppsatsen mot. Under kapitlet *Tillväxt, attraktionskraft, bärkraft* tydliggör jag de tre mål inom det regionala utvecklingsprogrammet som jag fokuserar på i den här uppsatsen. Således ges i detta kapitel en kortfattad beskrivning av Strukturfondspartnerskapet Skåne Blekinge, Tourism in Skåne AB samt Region Skånes miljöstrategiska program. Under *Resultat* redovisar jag mitt empiriska material genom att sammanställa de intervjuer jag gjort. Slutligen följer kapitlet *Analys*, i vilken jag kopplar det empiriska materialet till det teoretiska.

3 Teoretiskt och analytiskt ramverk

Jag har min teoretiska utgångspunkt i governance-litteraturen, och kommer huvudsakligen att använda mig av det som kallas multi-level governance. Begreppet är omstritt, och författarna är inte alltid ense gällande huruvida governance-begreppet kan användas som en faktisk teori, eller om det snarare ska fungera som ett redskap för att lättare kunna förstå modernt policyskapande (Bache & Flinders, 2004:203). Min teoretiska ansats kommer detta till trots att luta sig mot governance-litteraturen på grund av dess försök till att erbjuda teoretiska förklaringar till det komplexa system där aktörer på olika nivåer samverkar.

Med denna inte helt okomplicerade ansats är det viktigt att göra en tydlig distinktion mellan governance-begreppet som ett empiriskt fenomen och som ett analytiskt redskap för att förstå hur fenomenet fungerar och kan förklaras (Pierre & Peters, 2000:14). Jag tror att min uppsats kan förmedla en förståelse för hur multi-level governance fungerar i praktiken, och hur den teoretiska komplexitet som litteraturen beskriver kommer till uttryck i empirin. Jag ämnar därför förklara uppkomsten av governance-strukturerna, varför de behövs och hur de fungerar, samt redogöra för de problem som kan uppstå i dessa nya strukturer. I min analys vill jag sedan knyta teorierna om hur governance bör förstås och tolkas till min empiriska datainsamling. På detta teorianvändande sätt hoppas jag kunna förklara och tydliggöra varför relationen mellan kommun och region ser ut som den gör, och vilka problem som går att uttolka ur den.

3.1 Multi-level governance

Begreppet multi-level governance fungerar som ett vetenskapligt begrepp och verktyg med syfte att belysa utoklarheter i den komplexitet som uppstår då olika politiska nivåer möts inom olika politiska områden. (Montin, 2010:3) Governance bör tolkas som en struktur som fungerar olika inom olika samhällsnivåer, och det är när dessa nivåer kopplas samman och börjar samarbeta som man kan tala om multi-level governance. (Pierre & Peters, 2000:72) Det

jag vill undersöka är hur samspelet olika samhällsnivåer emellan tar sig konkret uttryck; hur involveras kommunerna i arbetet med den regionala utvecklingspolitiken?

Multi-level governance har sitt ursprung i studier om EU och hur subnationella aktörer fungerar i relation till unionen, men kan också kopplas till den tradition av svensk samverkan som präglat relationen mellan stat, kommun och på senare år även region (Montin, 2010). Governance bör ses som ett *analytiskt paradigmskifte*; som ett nytt, analytiskt perspektiv som ska fungera som hjälp till att förstå den komplexa koordinering som den offentliga förvaltningen ställs inför idag (Björk, Bostedt & Johansson, 2003:136-137).

Det som i huvudsak skiljer den traditionella, svenska flernivåstyrningen från den nya, är att man nu i allt större utsträckning har omfamnat tanken om att skapa samförstånd bortom politiskt och ekonomiskt slag samt att den nya, sekundärkommunala nivån (regionen) har givits ytterligare befogenheter (ansvar för den regionala utvecklingspolitiken) (Montin 2009:15,19, i Ugglå & Elander). Multi-level governance utgör alltså ett analytiskt redskap för att försöka hantera de problem som inte går att lösa inom de traditionella, statliga ramarna för styrning (se bl.a. Peters & Pierre, 2004:75; Jessop, 2004:57 i Bache & Flinders).

Jon Pierre och B. Guy Peters (2000:5) menar att governance-strukturerna fungerar som ett komplement till den traditionella styrningskedjan vilken de förklarar vara alltför byråkratisk och ineffektiv för att hantera många av de problemområden som vi ställs inför idag. Således är staten beroende av andra aktörer som bättre förmår frambringa resurser och möjligheter för styrning, bland annat de subnationella.

Om man ska förstå governance på ett strukturellt plan så måste man se den nya utvecklingen som ett resultat av att det gamla, weberianska systemet misslyckats (på grund av storlek och minskade resurser) med att lösa många problem på framförallt lokal nivå, och att governance utgör den nya struktur som bättre förmår hantera denna problematik (Pierre & Peters, 2000:16). Ett krav för att denna nya struktur ska kunna bli fruktbar är att staten släpper ifrån sig maktbefogenheter och att samhället i stort decentraliseras. Kärnan i governance-strukturen är nämligen intimiteten och förhandlingskulturen mellan aktörer på olika nivåer (Pierre & Peters, 2000:77). Med hjälp av mitt empiriska material vill jag undersöka hur denna ”intimitet” de facto fungerar. Att samhället i stort sedan flera år tillbaks decentraliserats råder det inga tvivel om, däremot pekar en del tidigare forskning på att alla samhällsnivåer inte blir lika framträdande då makten förskjuts nedåt. Så trots att den teoretiska utgångspunkten är att de subnationella nivåerna måste samverka på ett förtroligt sätt med varandra för att decentraliseringen ska få önskvärda effekter, behöver detta inte reellt innebära att den kommunala nivån ges ett så stort utrymme i diskussioner om regional utveckling. Här tror jag

att min analys kan bidra med information om hur samspelet faktiskt fungerar, och visa på de brister och förtjänster som finns med att decentralisera makt.

Governance-forskningen är tudelad avseende flernivåstyrets problematik gällande hierarkiska strukturer och att vissa subnationella nivåer kan komma att premieras framför andra då makten decentraliseras. (Bache & Flinders, 2004:49ff, 125, 200) Det råder delade meningar om huruvida multi-level governance innehåller strukturer som innefattar hierarkiska ordningar och obalans mellan maktutövning eller ej. Detta är naturligtvis en av governance-litteraturens stora nackdelar – att det råder oenighet gällande hur begreppet bör tolkas och användas. Inte desto mindre pekar forskningen i många fall på en risk där flernivåstyrning just leder till att den nationella och regionala nivån uteslutande blir de som kan utöva inflytande i till exempel EU och nationella frågor med EU-anknytning, vilket innebär att flernivåstyrningen i praktiken kommer att innebära en förflyttning av makten uppåt, bort från kommunerna. (Montin, 2010:15) Multi-level governance erbjuder således inga garantier för att delaktighet innebär faktisk möjlighet till påverkan, utan lutar i många fall snarare mot att de starkare aktörerna är de som i slutändan fattar besluten (Peters & Pierre i Bache & Flinders, 2004:87). Pierre & Peters (2000:117) påpekar, i likhet med den här uppsatsens inledande citat, att regionen växer sig allt starkare i relation till den lokala och nationella nivån, och förklarar detta genom att beskriva den regionala nivån som inte sällan bäst lämpad att lösa de problem som uppstår i samhället.

Med andra ord menar en stor del av governance-forskningen att den subnationella autonomin är överdriven, och att de subnationella aktörerna hela tiden rör sig i hierarkins skugga (George i Bache & Flinders, 2004:107, 123-124). Detta resonemang behöver enligt Pierre och Peters (2000) alltså inte bara kopplas till relationen mellan subnationella och nationella aktörer, utan också mellan aktörer på regional och kommunal nivå, och hur maktfördelningen ser ut dem emellan.

I ljuset av denna teoretiska bakgrund vill jag undersöka om de skånska kommunerna åsidosätts till förmån för regionala intressen inom den regionala utvecklingspolitiken. Innebär decentraliseringen verkligen större påverkansmöjligheter för kommunerna?

4 Skåne och regionaliseringen

4.1 Bakgrund

Diskussionen om huruvida det behövdes en ny, subnationell ansvarsfördelning inom den offentliga förvaltningen väcktes på allvar i början av 1990-talet. 1991 tillsattes den så kallade *Regionutredningen* som hade till syfte att utreda möjligheterna till en mer effektiv förvaltningsstruktur. Utredningens konklusion bestod huvudsakligen av ett förslag där en ny länsindelning förordades, samt tre förslag till nya organisationsprinciper varav en gick ut på att landstingets funktioner skulle överföras till primärkommunal nivå. (Denk & Åberg, 2008:2) Målet med att decentralisera frågor i den offentliga styrningskedjan var huvudsakligen att stärka demokratin, men också att skapa en mer effektiv, regional utvecklingspolitik där man tog till vara på de befintliga regionala och lokala resurserna (SOU 1999:103). Redan här lades alltså grogrunden till de governance-strukturer som de politiskt styrda organisationerna präglas av idag.

1995 tillsattes *Regionberedningen* i syfte att precisera de förslag Regionutredningen lämnat. Beredningen kom dock att lämna ett förslag som inte överrensstämde med regionutredningens. Istället föreslog beredningen att landstingen skulle ges en mer framträdande roll genom att bland annat överta ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna från Länsstyrelsen. (Denk & Åberg, 2008:3) Förslaget fick dock inget stöd från varken statliga myndigheter eller den kommunala nivån, eftersom att man tvivlade på landstingens möjligheter att ta ansvar för den regionala utvecklingen. Från primärkommunal nivå fanns också en oro över att ett direktvalt och breddat regionfullmäktige skulle utgöra ett slags överkommun och marginalisera primärkommunernas möjligheter till påverkan. Denna oro kan kopplas till det mycket av governance-litteraturen framhåller som multi-level governance stora dilemma; att den mest lokala nivån förbises och åsidosätts till förmån för såväl regionala som statliga intressen. Detta till trots ville man från statligt håll se över den regionala och kommunala ansvarsfördelningen, och föreslog därför ett inrättande av ett antal regionala försöksverksamheter, vilka påbörjades 1997. (Denk & Åberg, 2008:3, SOU 1999:103) Som ett resultat av detta slogs Malmöhus och Kristianstads län ihop till *Skåne län*,

och från och med valet 1998 infördes ett direktvalt regionfullmäktige för hela Skåne. Vid den tidpunkten hade även den primärkommunala oron för att landstinget skulle bli allt för starkt tonats ned och i stor mån ersatts av en samarbetsvillig inställning (SOU 2000:64, SOU 1999:103). År 2010 permanentades slutligen försöksverksamheten i Skåne av Sveriges Riksdag.

I samband med regionbildningen avvecklades de gamla kommunförbunden i Malmöhus och Kristianstads län, och ersattes av Kommunförbundet Skåne, vilket fungerar som de skånska kommunernas gemensamma intresseorganisation. (Johansson, 2004:110)

4.2 Kommunerna och decentraliseringen

Regionaliseringen och decentraliseringen i Sverige har sedan länge haft för avsikt att inte uteslutande förstärka den regionala nivån, utan även den lokala. Från statligt, politiskt håll har man alltsedan regionfrågan blev aktuell på allvar i början av 1990-talet lyft primärkommunernas roll även i diskussionen kring regionfrågan, framförallt genom att understryka den starkt befästa kommunala självstyrelsen. I regeringens proposition 1996/97:36 skriver man att */.../ staten behåller ett övergripande ansvar för politikens inriktning men samtidigt ger de kommunala självstyrelseorganen allt större möjligheter att delta i den nationella politikens genomförande på lokal och regional nivå. Denna utveckling är särskilt tydlig inom närings-, regional-, arbetsmarknads- och miljöpolitiken. Enligt regeringens mening bör denna utveckling mot en ökad samverkan mellan staten och den kommunala självstyrelsen få ytterligare konkreta uttryck.*

I samma proposition påpekas att den regionala utvecklingsverksamheten måste vara väl förankrad hos såväl kommuner som hos de statliga myndigheterna, och att samarbete mellan olika offentliga sektorer och nivåer är av stor betydelse för att de regionala utvecklingsprogrammen ska kunna implementeras på ett effektivt sätt. I propositionen föreslås att de regionala organen enligt lag ska samverka med berörda kommuner och myndigheter. Syftet med detta obligatorium formuleras som följer: */.../ att åstadkomma en samsyn på länets utveckling och på så sätt borga för att planerna efterlevs. Formerna för samverkan regleras inte. De måste anpassas efter vad som i varje särskilt fall är ändamålsenligt. Det förutsätts dock att det förs en löpande dialog när programmet arbetas fram* (Prop. 1996/97:36). Man ämnar alltså från statligt håll inte upprätta specifika ramar

inom vilka samarbetet ska fungera, men kräver att någon form av samarbete och dialog ska föras mellan regional och kommunal nivå.

Även i regeringens proposition 1997/98:62 framhåller man vikten av att kommunerna involveras i den regionala utvecklingspolitiken, och att alla berörda parter ska enas kring de regionala utvecklingsstrategierna. Propositionen pekar på de kompetenser som återfinns på den primärkommunala nivån, och att dessa bör lyftas fram i frågor som rör regional utveckling, framförallt sedan många utvecklingsresurser redan sedan tidigare varit den kommunala nivåns ansvar.

I regeringens proposition 2001/02:7 beskrivs tydligt hur uppdelningen mellan olika offentliga samhällsnivåer bör se ut: *Kommittén¹ lyfter fram de principer som kan urskiljas för uppgiftsfördelningen mellan staten och lokala och regionala självstyrelseorgan. Subsidiaritetsprincipen är enligt kommittén en given principiell utgångspunkt när uppgiftsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå övervägs. Det innebär enligt kommittén i praktiken att det som sköts effektivt lokalt också skall skötas där. Om den lokala nivån inte kan fylla sin uppgift bör uppgifterna i andra hand föras till den regionala nivån och i sista hand till den centrala nivån. Utgångspunkten är att de av besluten närmast berörda skall ha så stort inflytande över den aktuella uppgiften som möjligt.*

Regionaliseringen och dess kringliggande diskussion på statlig nivå har alltså innehållit tydliga strävanden mot att den kommunala nivån inte ska glömmas bort eller förbises i det regionala utvecklingsarbetet. Med min effektanalys vill jag försöka ta reda på om detta är en målsättning som efterlevs. Governance-litteraturens antydning om att detta är en målsättning och vision som ofta inte förverkligas i praktiken kommer att fungera som en stöttepelare i min analys.

4.3 Tidigare forskning

Inom ramen för det så kallade *Regionprojektet* har ett flertal forskare vid Lunds universitet tagit fram rapporter med anknytning till regionfrågan i Sverige. I stor utsträckning berör rapporterna frågor om demokratisk legitimitet och hur kommunerna förhåller sig till regionaliseringen. Regionprojektets projektledare Magnus Jerneck och Mats Sjölin har bland

¹ *Regionkommittén*, egen anmärkning

annat publicerat en utredning på uppdrag av finansdepartementet med titeln *Regionalisering och flernivådemokrati – Skåne och Kalmar län*, där de antar en normativ ståndpunkt med betoning på vad den regionala självstyrelsen *bör* och *kan* vara (SOU 2000:64). Komplexiteten med det nya flernivåstyret diskuteras i form av problematiseringar som rör den regionala kopplingen till såväl kommuner som stat, EU och medborgare. Man påpekar också att de svenska erfarenheterna av flernivåstyrning är starkt begränsad. Vidare betonas att den snabbt framväxande regionaliseringen utmanar det gamla systemet med stark centralmakt, svaga regioner och reglerad men väl utvecklad kommunal självstyrelse. (SOU 2000:64)

På grund av att flertalet av de skånska kommunerna inledningsvis ställt sig negativa till regionaliseringen, menar Jerneck och Sjölin att regionerna har behövt vara lyhörda i sina samverkansförsök och att jobba aktivt med förankringsprocesser riktade mot kommunerna. Rapporten visar på vikten av ett starkt samarbete mellan region och kommuner, dels genom hänvisning till subsidiaritetsprincipen och dels genom att peka på risken att många av de starkare kommunerna kan komma att förbise de gemensamma, regionala riktlinjerna om de inte upplever en stark möjlighet till påverkan. I sådan händelse skulle den regionala kraften försvagas märkvärdigt. (SOU 2000:64) Med denna rapports slutsatser i åtanke blir det extra intressant att granska samverkan mellan region och kommuner – hur upplever företrädare för såväl region som kommuner att det ”starka samarbetet” fungerar i praktiken?

Inom ramen för Regionprojektet har även politices magister Henrik Dahlsson skrivit en studie, *Partnerskap som profylax*, som närmare granskar samarbetet mellan Region Skåne och några skånska kommuner gällande det regionala tillväxtavtalet. Dahlsson pekar även han på vikten av samarbete region och kommuner emellan, och påpekar att den nationella näringspolitikens växtkraft i allt större utsträckning nu måste komma underifrån, och att detta bör ske genom samförstånd och samarbete mellan kommuner och region (Dahlsson, 2000:13,17).

Även Jörgen Johansson har producerat ett stort forskningsmaterial kopplat till den svenska regionfrågan. Bland annat har han bidragit till antologin *Regioner i rörelse – perspektiv på svenska regionaliseringsprocesser* (2008, Denk & Åberg, red.) där ett antal forskarperspektiv på de svenska regionaliseringsprocesserna redovisas. Johanssons bidrag erbjuder en beskrivning av hur relationen mellan skånska kommuner och regionen ser ut, och skapar en förståelse för hur den kommunala inverkan på den regionala utvecklingspolitiken vuxit sig allt starkare sedan regionförsöket. Johansson betonar det regionala arbetet med att bedriva kommunbesök för att skapa större förankring bland de skånska kommunerna, och beskriver vidare kontakten mellan region och kommun som en samspelskultur där dialogen

står i centrum, framförallt gällande det regionala utvecklingsarbetet. (Johansson, 2008:72-73 i Denk & Åberg) Johansson vidrör också begreppet *governance*, som han beskriver som ett uttryck för en delvis ny styrform där politiken skapas ”underifrån”, och där de kommunala och regionala aktörerna har de pådrivande rollerna. (Johansson, 2008:74,78 i Denk & Åberg)

Johansson menar vidare, i sin rapport *Regionförsök och demokrati – demokratisk legitimitet och regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland*, att ett tydliggjort mål för den regionala försöksverksamheten har varit att skapa en ”kommunernas region”. Denna målsättning har sin bakgrund i den skepsis som såväl kommuner som statliga myndigheter visat inför en utveckling där regionen skulle kunna få en överkommunal roll. Johansson belyser också den problematik som *governance*-teorierna framhåller gällande flernivåstyrets komplicerade strukturer och politikens i allt större utsträckning differentierade karaktär. (Johansson, 2004:103)

Den tidigare forskningen visar på behovet av en tydlig och intensiv dialog mellan regional och kommunal nivå. En del forskare flaggar för att kommunerna tappar makt i takt med att regionen vinner nya befogenheter, samtidigt som det råder någorlunda enighet kring det faktum att den kommunala möjligheten till påverkan inom utvecklingsfrågorna faktiskt har ökat sedan ansvaret för frågorna flyttades från statlig till regional nivå.

5 Tillväxt, attraktionskraft, bärkraft; resultat

Jag utgår från tre av de fyra övergripande mål som Region Skåne själva belyser i sitt regionala utvecklingsprogram; *tillväxt*, *attraktionskraft* och *bärkraft*. För att undvika ett alltför omfattande material har jag valt att avgränsa dessa tre mål på ett sätt som gör varje målsättning möjlig att mäta i relation till primärkommunal inverkan. Nedan tydliggör jag hur varje mål definieras enligt Region Skånes regionala utvecklingsprogram, hur jag går tillväga för att operationalisera målsättningarna var för sig, samt de resultat jag har kommit fram till genom en redovisning av de intervjuer jag gjort inom ramen för varje verksamhetsområde.

5.1 Tillväxt

Tillväxt innebär positiv ekonomisk utveckling, ger möjligheter till ökad sysselsättning och är ett viktigt medel för att nå välfärd. Tillväxten stärks när kunskap och kompetens, entreprenörsanda, miljövärden, kultur, idrott, livskvalitet med god hälsa, tillgänglig hälso- och sjukvård med hög kvalitet och andra kvalitativa resurser utvecklas. Ökad internationell, nationell och regional tillgänglighet samt ett gott företagsklimat är viktiga förutsättningar för tillväxt och konkurrenskraft liksom integrationen över Öresund som ytterligare ökar tillväxtpotentialen. Tillväxt på lång sikt är en utmaning i arbetet med att skapa en konkurrenskraftig region. Tillväxten skapas i regionerna och går det bra för Skåne går det bra för Sverige.

(Regionalt Utvecklingsprogram för Skåne 2009-2016)

För att kunna göra målsättningen empiriskt mätbar har jag valt att granska hur kommunerna involveras i arbetet med fördelningen av EU:s strukturfonder.

5.1.1 Strukturfondspartnerskapet Skåne Blekinge

Strukturfondspartnerskapets huvudsakliga uppgift är att prioritera inkomna projektansökningar till EU:s strukturfonder ämnade för Region Skåne och Blekinge. Efter att

projektansökningarna laglighetsprövats hos de förvaltande myndigheterna (Svenska ESF-rådet och Tillväxtverket) är det partnerskapet som beslutar om hur pengarna ska distribueras.

Partnerskapet består av 17 ledamöter, vilka alla nominerats av organisationer som regeringen pekat ut. Fördelningen illustreras mer exakt i bilaga 1.

5.1.2 Resultat

Jag har intervjuat Sara Persson, som är ständig sekreterare för Strukturfondspartnerskapet Skåne Blekinge, samt Stig Ålund, som representerar Kommunförbundet Skåne i egenskap av dess förbundsdirektör.

Stig Ålund påverkas i sin yrkesroll av frågor som berör Strukturfondspartnerskapet genom att vara chef för kommunförbundet, vars styrelse utnämner ledamöter till strukturfondspartnerskapet. Han anser att kommunförbundet på det sättet får in folk som företräder dem väl. Sara Persson är mer direkt involverad i Strukturfondspartnerskapet genom sin tjänst som ständig sekreterare. På frågan om hon upplever en förändring av den primärkommunala påverkan på hur strukturfonderna distribueras sedan regionförsöket svarar hon; *Jag vet inte om det finns en så stark koppling där eftersom regionverksamheten i Skåne har pågått så länge, och så har ju inte Skåne varit berättigat till regionalfonden innan 2007. Men Socialfonden har funnits längre. Strukturfondspartnerskap är ju en generell följd av regionaliseringen, inte bara här utan i hela landet, och jag tror att det finns andra län där man kan se en sådan koppling mycket tydligare.* Stig Ålund upplever däremot en tydligare koppling; *Sedan Region Skåne tog över det regionala utvecklingsansvaret så har det blivit mycket bättre. Vi har en mycket mer naturlig relation till regionen än till länsstyrelsen, det här nya fungerar mycket bättre.*

Även Sara Persson håller med om att kommunerna involverats mer sedan stora delar av ansvaret flyttats från myndighetsnivå till regional nivå; *Totalt sett har det absolut gjort det. Tidigare låg ju alla beslut på myndighetsnivå, och då hade kommunerna ingen direkt påverkan bortsett från de projekt de var delaktiga i. Men jag tror att det regionala övertagandet har gett en positiv påverkan på kommunerna.* Stig Ålund instämmer i detta, och menar att regionaliseringen har lett till att kommunerna involveras mer i arbetet.

Stig Ålund upplever inte heller att kommunerna får stå åt sidan till förmån för intresseorganisationer, näringsliv eller regionala företrädare när det kommer till frågor som berör regional tillväxt, utan upplever att det finns en bra balans och att han är nöjd med

fördelningen. Sara Persson tycker att det är en svår fråga att besvara, och upplever inte direkt att kommunerna åsidosätts. Hon påpekar dock att hon kanske ”står på fel sida” för att besvara en sådan fråga. Hon pekar istället på viken av samarbete och samordning; *Kommunerna får nog stå åt sidan ibland men på ett generellt plan skulle jag inte säga att det är så. Sen är det ju så att kommunerna inte kan driva enskilda intressen, utan när det handlar om den regionala tillväxten och frågor som berörs av den så måste man se till det regionala, till helheten.*

På frågan om hur han ser på representationen i partnerskapet svarar Stig Ålund; *Vi har sagt att vi gärna vill ha fler platser, men det är ingen stor fråga för oss, vi kan leva med hur det är. Man vill ju alltid ha mer, men jag upplever att det fungerar bra så som det ser ut nu.* Han upplever också att de kommuner som inte innehar någon direkt plats i partnerskapet har stora möjligheter till att påverka ändå. Han pekar på att man kan påverka sina företrädare via de politiker och tjänstemän som sitter i partnerskapet, och upplever att det är en form som fungerar bra. Även Sara Persson är nöjd med representationen; *Av de 17 ledamöterna så är nio stycken politiskt tillsatta, och Blekinge har ju uteslutande kommunplatser om man ska vara teknisk. Deras regionala företrädare företräder också enskilda kommuner. Men jag tycker att det är en rimlig uppdelning, det är överblickbart. Strukturfondspartnerskapets fokus är regionalt, och många av ledamöterna har regionala mandat, även kommunförbundet. Det viktigaste är att man har ett regionalt perspektiv. Man måste ha fokus på projekt som kan utveckla hela regionen, men man måste såklart även ha kunskap om hur kommunerna fungerar – och det finns!* Hon menar också att alla kommuner i ett tidigt stadium av den nuvarande programperioden inbjöds att vara med och ta fram det regionala strukturfondsprogrammet, och håller med Stig Ålund om att det bästa sättet för kommunerna att påverka under programperiodens gång är att kontakta ledamöterna inom partnerskapet.

Stig Ålund tycker att kommunerna har getts en starkare röst med regionaliseringen, men har svårt att svara på hur tanken om att decentraliseringen ska stärka kommunerna fungerar i praktiken. Han upplever inte att han är tillräckligt delaktig i varje process för att kunna besvara frågan. Sara Persson har desto mer att säga; *Det handlar utifrån ett medborgarperspektiv om att kunna utkräva ansvar, och nu när makten ligger hos folkvalda istället för hos tjänstemän på olika myndigheter så betraktar jag det som positivt. Sen får man komma ihåg att regionen äger väldigt få frågor, och det gör att vad man än vill ta sig an så måste man föra dialog med andra aktörer, och det är det fina i kråksången. Jag tror att detta gör att man i många fall ser ett tydligare missnöje nu, och det beror mycket på att de här*

frågorna inte togs upp och ventilerades tidigare, när myndigheterna hade ansvaret. Det finns en bättre dialog mellan kommuner och region. Sen handlar ju regionaliseringen inte uteslutande om att flytta ner makten, utan också om att den regionala nivån i vissa fall är bäst lämpad för att ta hand om frågorna. Ibland leder det ingenstans att driva frågor på kommunal nivå, på samma sätt som det ibland inte finns någon logik i att staten ska ta hand om frågor som de egentligen inte kan någonting om.

Överlag är Sara Persson nöjd med den primärkommunala påverkan på Strukturfondspartnerskapet, hon ser inga uppenbara brister, men; */.../ däremot kan jag fundera över om man har varit lite för snäll med att betona vilka problem som man har ute i kommunerna. Många kommuner borde försöka gå samman istället för att söka isolerat, vilket många tyvärr gör. Vi uppmanar till samverkan, men många är inte speciellt bra på det, och där tappar kommunerna mycket av sina möjligheter till påverkan. Vi arbetar aktivt för att förändra det här, till exempel genom att gå ut och säga att vissa projekt prioriteras i våra bedömningar, till exempel de som samarbetar. Vi har dessutom coacher som arbetar aktivt, och de är tillgängliga för alla aktörer, både privata och offentliga, och ska fungera som bollplank. Men alla utnyttjar inte det. I vissa fall så trillar polletten ner och i andra fall inte.*

Stig Ålund är på det stora hela tillfredsställd med den kommunala påverkan; *”Ja, jag har ingenting att klaga på direkt. Hade jag upplevt att det fanns problem med det här samarbetet så hade jag reagerat och agerat mot det. Men partnerskapet har en lyhörd ledning, precis som regionen i helhet, och jag tycker att vi har hittat formerna”.*

Intervjupersonerna verkar ense om att kommunerna på ett bra sätt involveras i frågor som rör Strukturfondspartnerskapet; maktförskjutningen från myndighets- till regional nivå menas ha lett till att kommunerna har mer att säga till om, och att kommunernas möjligheter till påverkan har ökat. Stig Ålund upplever inga direkta brister med samarbetet, utan tycker att ledningen för partnerskapet är lyhörd. Sara Persson framhåller dock att hon anar att en del kommuner varit alldeles för försiktiga med att uttrycka vilka brister som finns hos dem, och att kommunerna skulle må bra av att inte söka stöd isolerat, utan att de borde sträva efter större samverkan. Hon menar att regionen aktivt arbetar för detta, men att kommunerna inte alltid är intresserade. Intervjupersonerna är också eniga om att fördelningen av platser inom partnerskapet är bra och fungerar väl, och att partnerskapet och dess arbetsformer på det stora hela är gynnsamma för såväl regionen som kommunerna.

5.2 Attraktionskraft

Attraktionskraft innebär att Skåne är en tilltalande region att besöka, leva och verka i. Skåne, som en del i södra Sverige och Öresundsregionen, ska vid en samlad värdering uppfattas som en av de bästa regionerna i Europa och ska vara ett attraktivt mål för besökande, investerare, mässor, konferenser och andra aktiviteter.

(Regionalt Utvecklingsprogram för Skåne 2009-2016)

Operationaliseringen av begreppet attraktionskraft görs genom att titta på hur de skånska kommunerna involveras i Tourism in Skåne AB.

5.2.1 Tourism in Skåne AB

Tourism in Skåne AB är ett marknadsföringsbolag som har till största uppgift att öka antalet besökare i Skåne och på så sätt främja den skånska tillväxten. Tillsammans med Event in Skåne, Film i Skåne och Invest in Skåne utgör bolaget Business Region Skåne, vilket är en marknadskoncern som till 85 % ägs av Region Skåne. De övriga 15 procenten ägs av Skånes kommuner genom Kommunförbundet Skåne.²

5.2.2 Resultat

Jag har intervjuat Pia Jönsson-Rajgård som är VD för Tourism in Skåne AB, och Lars Carmén som är turistdirektör i Malmö Stad. Båda arbetar på olika sätt med att främja den skånska turistnäringen. Lars Carmén beskriver att han inte ser den malmöitiska turistnäringen som isolerad från den gemensamma, skånska; *Jag ansvarar för Malmö turism och vi jobbar hela tiden på att ha en bra relation till övriga Skåne. Går det bra för Skåne så går det bra för Malmö, så på det sättet är vi helt beroende av resten av Skåne och regionen. Det hela är egentligen skäligen enkelt - inga relationer, inga vänner. Så är det ju.* Pia Jönsson-Rajgård menar dock att intresset för samarbete varierar mellan de olika kommunerna; att man från regionalt håll försöker stötta och fungera som en resurs, men att det i slutändan helt och hållet

² www.skane.com, 2010-11-02

handlar om hur varje enskild kommun väljer att prioritera frågor om turistnäringen. Vidare menar Pia Jönsson-Rajgård att kommunerna, genom att äga 15% av Tourism in Skåne AB, har en stor möjlighet till påverkan på den regionala turistnäringen; */.../ på så sätt påverkar de, framförallt genom att ha representanter i styrelsen, där finns det en stark möjlighet till delaktighet. Sen vidare i samarbetet oss emellan, såklart.*

Lars Carmén är nöjd med fördelningen av ägandet. Han menar att uppdelningen innebär en markering från regionalt håll, man visar att man vill satsa mer, att fördelningen speglar den ekonomiska insatsen. Han tycker dock att det är svårare att svara på frågan om hur samarbetet mellan regionen och kommunerna fungerar: *Svårt att säga... det finns en viss distans mellan det regionala och det kommunala, vi organiserar oss på olika sätt. Men samarbete krävs ju definitivt, även om det ser olika ut i olika delar av Skåne. Det gäller att hitta en balans, att jobba genom samarbeten och mot näringen. Jag tycker att vi är Malmö är duktiga på det, vi har starka nätverk som vi byggt upp. Men det är svårt för mig att skapa mig en direkt uppfattning om hur det funkar i andra kommuner och hur de upplever det.*

Lars Carmén sitter i styrelsen för Tourism in Skåne AB, och har därför relativt mycket att säga till om gällande verksamheten, men tillägger; *Sen är det så att jag kan inte sitta i styrelsen och försöka styra över det operativa i Malmö, där får jag hålla igen. Man måste fokusera på helheten, på det strategiska och liksom inte på den och den kampanjen i den och den kommunen. Men sen tycker jag personligen att man måste vara väldigt mån om att inte släppa kontakten med det lokala. Det finns som jag brukar säga inga regionala buskar – bara lokala. Man måste behålla det här underifrånperspektivet som man får balansera mot det strategiska tänket, föra dialog mellan näringen och det offentliga. Det är vår roll i styrelsen – att se till Skåne som helhet och att värna de sammantagna lokala intressena.*

Pia Jönsson-Rajgård har ingen kunskap om hur samarbetet fungerade innan regionförsöket, men Lars Carmén som är gammal i gemet menar att regionförsöket har lett till en ny syn på turistnäringen, att den nu i större utsträckning ses som en del av den totala näringen och en del av hela Skånes välstånd; *Kommunerna uppfattar mycket tydligare nu att man måste se till helheten för att det ska bli bra. Jag har jobbat stenhårt för att ändra de här gamla uppfattningarna – för att man istället ska börja se helheten. Det har varit en långsam förändring, och jag uppfattar att det finns en större helhet nu med regionen. Men så tror jag också att det kan vara en generationsfråga bland beslutsfattarna. Vi är väldigt beroende av varandra i den här regionen, för allt är så tätt och nära, och det har vi börjat fatta, och jag tror att en del av det har med regionaliseringen att göra.*

Som svar på frågan om decentraliseringen och regionaliseringen har gett

kommunerna en starkare röst svarar Pia Jönsson-Rajgård att hon upplever att kommunerna åtminstone givits möjlighet att påverka mer, men att det fortfarande handlar om att kommunerna själva måste ta fler initiativ; */.../ de kan påverka om viljan finns, men de tar liksom inte bollen, de kunde gjort mycket mer. Fler kommuner skulle ta initiativ tycker jag, men nu får jag säga att förhållandevis många är väldigt passiva. Vi jobbar mycket med att få dem aktiva i utvecklingen och vårt arbete med tillväxtnäringen, men de skånska kommunerna är väldigt industrifokuserade, de betraktar liksom inte tjänstetillväxten som lika positiv som traditionell tillväxt där man kan ta på produkten... det är ett problem och vi jobbar som sagt med att få dem mer aktiva, men om intresset inte finns där så finns det ju inte så mycket vi kan göra.*

Lars Carmén upplever även han att kommunerna har större möjlighet till påverkan nu; *Ja, jo det känner jag ju definitivt. Makt och planeringsfrågor har flyttats från länsstyrelsen – och det har i mycket gynnat oss. Så jag upplever det som framgångsrikt. Men det är som jag sa innan kanske inte bara en fråga som har med regionaliseringen att göra, utan även med att Skåne är så tätt – det kan också ha påverkat. Sen hade ju länsstyrelsen mer ett myndighetsansvar och inte speciellt mycket resurser ur utvecklingssynpunkt. Nu kan vi istället samla de lokala resurserna, genom regionaliseringen. Det här med att ta bort kommungränserna skapar ju en fantastisk dynamik! För det är ett ömsesidigt beroende mellan alla skånska kommuner - det får man inte glömma! Han är dock tudelad när det kommer till frågan om han på det stora hela nöjd är med den primärkommunala påverkan på Tourism in Skåne AB; *Både och. Jag tycker att man skulle utveckla samarbetet – fördjupa det. Det handlar om bra relationer! Organisationer i sig är ju inte intressanta om de saknar funktioner. Man kan ju skapa hur många organisationer som helst – men vad fan ska man med dem till?! Det handlar om att funktionalisera! Och det är ju i viss mån en ekonomisk fråga, det beror på hur man uppfattar turistnäringen – vad man vill att den ska vara.**

Pia Jönsson-Rajgård menar att Tourism in Skåne AB står öppna för ett brett och fördjupat samarbete, men hävdar åter att kommunerna förhåller sig relativt passiva. Hon menar att det samarbete som finns fungerar väl, men att det måste ligga på kommunerna själva att driva samarbetet framåt; *Jag tycker att de kan göra mycket mer, de skulle kunna driva på mer, både på styrelsenivå och på kommunal och politisk nivå. Men intresset måste finnas.*

Här verkar mina två intervjupersoner inte uppfatta verkligheten på riktigt samma sätt. Pia Jönsson-Rajgård efterlyser ett större intresse från kommunalt håll, medan Lars Carmén på det stora hela verkar nöjd med dialogen och samarbetet; han ser inte det

kommunala arbetet som skiljt från det regionala, utan menar att man hela tiden bejakar det regionala intresset. Han är även nöjd med att regionaliseringen gett kommunerna ytterligare möjlighet till påverkan, medan Pia Jönsson-Rajgård uttrycker ett missnöje över att kommunerna, trots att de har möjlighet, inte tar tillräckligt mycket initiativ, utan att regionen hela tiden måste agera som den pådrivande kraften.

5.3 Bärkraft

Bärkraft innebär att Skånes tillgångar, mångfalden, kulturen och naturen ska brukas, vårdas, bevaras och utvecklas för kommande generationer. Invånarna i Skåne ska vara trygga, ha en god hälsa samt ha möjlighet att stå på egna ben, ta ansvar och med stöd av starka nätverk klara av livets utmaningar. Jämlikhet mellan olika grupper och jämställdheten mellan kvinnor och män främjas, barnen i Skåne får en bra uppväxt.

(Regionalt Utvecklingsprogram för Skåne 2009-2016)

För att kunna mäta de skånska kommunernas inverkan gällande regionens mål *bärkraft* granskar jag hur kommunerna involverats i framtagandet och implementeringen av Region Skånes miljöstrategiska program.

5.3.1 Region Skånes miljöstrategiska program

Det miljöstrategiska programmet syftar till att underlätta det inomregionala arbetet med miljöfrågor. Programmets mål är att integrera miljöfrågorna till naturliga delar i hela det regionala utvecklingsarbetet, inom alla verksamhetsområden och sektorer där regionen är verksam. Programmet innehåller specifika insatsområden och visioner, samt mål och förslag på åtgärder som kan vara till hjälp för att uppnå dessa. Programmet är präglad av ett distinkt utvecklingsperspektiv, och tanken är att det ska utgöra ett stöd för politiska prioriteringar samt beslut om insatser som rör miljöarbete.³

³ Miljöstrategiskt program för Region Skåne, 2010

5.3.2 Resultat

Jag har pratat med Bo Persson som är miljöstrateg på Kommunförbundet Skåne. Då ingen representant från Region Skånes miljöstrategiska enhet har haft möjlighet att ställa upp på en intervju presenteras således bara ett kommunperspektiv här.

Bo Persson berörs i sin yrkesroll av frågor som rör Region Skånes miljöstrategiska program framförallt genom påverkan i olika möten där programmet förs på tal och där fokus ligger mer på den externa än interna miljöpolitiken. På frågan om hur han upplever att samarbetet mellan region och kommuner fungerar gällande den gemensamma, skånska miljöpolitiken svarar han; *Jag har en känsla av att många tjänstemän, typ miljöhandläggare, på kommunal nivå är ganska ovetande om det miljöarbete som förs på regional nivå, dålig inblick liksom. Kommunerna har i regel mer ett tillsynsansvar och inte så mycket fokus på utvecklingsansvar i de här frågorna.*

Bo Persson har jobbat på kommunförbundet i sex år och säger sig inte ha någon direkt erfarenhet av hur primärkommunernas inverkan på den regionala miljöpolitiken förändrats sedan regionförsöket. När jag frågar om vilken roll de skånska kommunerna har haft i arbetet med att ta fram det regionala miljöstrategiska programmet och vad de huvudsakligen har haft att säga till om svarar Bo Persson att; */.../ kommunerna har som sagt mer ett tillsynsansvar, och jag uppfattar nog inte att man på tjänstemannanivå har varit speciellt delaktig i det här. Delaktigheten finns väl mest i vissa utredningar och planer som man tar fram, men jag upplever den delaktigheten som mycket begränsad alltså, men det är säkert olika i olika kommuner, så är det säkert. Men den spontana känslan är att delaktigheten inte är så stor. Sen är det en annan grej med kommunpolitikerna. Jag uppfattar att de ofta ser sig själv som inte bara företrädare för sina kommuner utan också för regionen, och det är klart, då blir ju det en drivkraft för att påverka. Men det gäller som sagt för politikerna, inte tjänstemännen i så stor utsträckning. Där finns ett ointresse.*

Bo Persson upplever att kommunerna ibland får stå åt sidan för andra intressenter när det kommer till de regionala miljöfrågorna, och menar att detta i huvudsak beror på att det saknas intresse och kunskap från kommunernas sida. Han menar att kommunerna inte har tillräcklig kunskap om vad som gäller regionalt, och att det då blir ofrånkomligt att man får stå åt sidan för dem som har intresse och engagemang.

Jag frågar om Bo Persson upplever att decentraliseringen i praktiken har lett till att kommunerna getts en starkare röst, sett utifrån den kommunala möjligheten till påverkan

på den regionala miljöpolitiken, och får till svar att påverkan i någon mån har stärkts, men inte fullt ut.

På frågan om han är nöjd med den primärkommunala påverkan på den regionala miljöpolitiken svara Bo Persson; *Jag tror att man hade kunnat göra mer från båda hållen egentligen. Kommunerna hade kunnat sätta sig in bättre i den regionala miljöpolitiken. Samtidigt tror jag regionen behöver en aktiv marknadsföring, föra ut de program som finns, de känns ju inte till ute bland kommunerna, åtminstone inte det här som gäller miljöpolitiken. Men det är klart, det är olika. I de stora kommunerna, säg Malmö, och Lund och Helsingborg för all del, så har man ju en helt annan möjlighet och tid att sätta sig in i andra grejer än just bara den här tillsynsdelen, där kan man bättre ta till vara på även utvecklingspolitiken. Men det blir en resursfråga. Sen tror jag att det har mycket med politisk representation att göra, också. Om man i kommunen har politiker som jobbar även på regional nivå så förankras helt säkert de regionala frågorna bättre i kommunen, och det gör kommunerna starkare i det här sammanhanget.*

Bo Persson framhåller alltså en uppfattning att tjänstemän på kommunal nivå i stor utsträckning är ovetande om det miljöarbete som drivs på regional nivå. Han menar att den kommunala delaktigheten generellt sett är starkt begränsad, även om det antagligen skiljer sig åt mellan olika kommuner. Bo Persson menar att det saknas kunskap hos tjänstemän på lokal nivå, men understryker också behovet av att regionen arbetar aktivt med att marknadsföra sitt miljöarbete så att kommunerna lättare kan ta del av det.

6 Analys

Det som tydligast framgår av mina intervjuer är att den primärkommunala påverkan på den regionala utvecklingspolitiken faktiskt har förbättrats sedan utvecklingsansvaret flyttades från Länsstyrelsen till regionen. Alla intervjuobjekt upplever att relationen till regionen är bättre och mer naturlig än den man tidigare hade till Länsstyrelsen, att kommunerna i sin relation till regionen har mer att säga till om. De nya styrsätten där fler aktörer involveras, och där den lokala och regionala nivån ofta är bättre lämpade att hantera vissa verksamhetsområden än statliga myndigheter, verkar alltså vara till den primärkommunala nivåns fördel.

6.1 Teorianknytning

Governance-litteraturens påståenden om att själva kärnan i det nya flernivåstyret ligger i intimiteten mellan olika aktörer verkar utifrån min empiriska datainsamling alltså stämma. Relationen och intimiteten är tydligare nu än tidigare, region och kommuner samverkar bättre än vad myndigheter och kommuner har gjort, åtminstone sett utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv. Detta förklaras som tidigare nämnts av governance-forskarna bäst utifrån att det gamla systemet misslyckats, och att staten behövt delegera ansvar för att frågor och problem bättre ska kunna lösas där de är geografiskt relevanta.

Den oro som på ett teoretiskt plan tidigare presenterats gällande den mest lokala nivåns risk för åsidosättning i den här typen av nya multi-level governance-strukturer får utifrån min undersökning dock visst fog för sig. Det framkommer i flera intervjuer att kunskap och ett tydligt engagemang saknas hos många kommuner, och i flera fall härleds detta till att det är en fråga nära kopplad till vilka resurser den enskilda kommunen har. Om det saknas resurser så är det ett hinder för påverkan. Således stämmer governance-litteraturens farhågor om att vissa aktörer kan komma att premieras då makten förskjuts nedåt; det blir i viss utsträckning en resursfråga som ofta drabbar kommunerna men sällan regionen. Detta verkar enligt mitt material vara ett problem som återfinns inom framförallt två av mina tre verksamhetsområden. Inom Strukturfondspartnerskapet råder det dock enighet om att samarbetet fungerar bra och att den kommunala nivån varken åsidosätts eller saknar reella

möjligheter till påverkan. Denna empiriska slutsats kan kopplas till den teoretiska tudelningen gällande frågan om hierarkins vara eller icke-vara inom governance-strukturerna. Jag drar utifrån mitt material slutsatsen att den teoretiska oenigheten kan kopplas till att samverkan ser olika ut inom olika sakområden; utifrån mitt empiriska material är det uppenbart att de hierarkiska inslagen framgår tydligare inom vissa områden än andra. Den samverkan som governance-litteraturen så starkt belyser verkar alltså vara mer eller mindre befintlig beroende på inom vilket område man rör sig. Mitt material pekar på att det finns en stark och välfungerande samordningskultur inom Strukturfondsparterskapet, en hyfsad samverkan inom den regionala turistnäringen och ett nästintill obefintligt samarbete rörande den regionala miljöpolitiken.

Vidare pekar governance-litteraturen på att den regionala nivån växer sig allt starkare, vilket härleds från antagandet att man på regional nivå ofta har den kompetens som är bäst lämpad för att lösa många av de problem som uppstår i det moderna samhället. Till viss del stämmer nog denna teoretiska slutsats, men samtidigt verkar den kommunala implementeringsfasen glömmas bort i resonemanget. För att citera Lars Carmén så */.../ finns det inga regionala buskar, bara kommunala*. Med andra ord är regionen ingenting utan sina kommuner. Det mesta av den regionala utvecklingspolitiken tar sig reellt uttryck först när bestämmelser, planer och strategier implementeras i varje enskild kommun. Således anser jag att det är en teoretisk förenkling att påstå att regionen är den nivå som sitter på den väsentliga kompetensen när det handlar om att lösa många av de problem som samhället ställs inför. Utifrån min undersökning tycker jag mig kunna se att regionala bestämmelser saknar praktisk betydelse om de inte skapas i samförstånd med kommunala företrädare – vilken funktion fyller till exempel ett regionalt, miljöstrategiskt program om kommunerna inte har kunskap om det?

6.2 Slutsats

Utifrån mitt material går det alltså att utläsa en viss problematik kring primärkommunernas egen vilja att påverka åtminstone delar av den regionala utvecklingspolitiken. Denna problematik formuleras av företrädare från såväl regionen som kommunerna, och handlar huvudsakligen om att kommunerna inte alltid tar initiativ i den utsträckning de faktiskt har

möjlighet till, och att det i vissa fall saknas kunskap och engagemang för att på allvar kunna delta i de processer som formar de gemensamma utvecklingsstrategierna. Bo Persson framhåller detta tydligt, och han kritiserar såväl kommunerna som regionen för att samarbetet gällande miljöfrågorna inte fungerar; han menar att kommunerna å ena sidan skulle kunna sätta sig in i det regionala arbetet på ett mer ambitiöst sätt, å andra sidan tycker han att regionen skulle kunna vara tydligare i sin marknadsföring för att faktiskt nå ut till kommunerna och ge dem en förståelse för vad man på regional nivå arbetar med. Även Lars Carmén tycker att samarbetet kommuner och region emellan måste fördjupas och förstärkas. Pia Jönsson-Rajgård menar att man från regionalt håll arbetar aktivt med att på ett tydligare sätt involvera kommunerna i arbetet för den regionala turistnäringen, men upplever att kommunerna sällan tar bollen och driver på så som hon hade önskat. Endast inom frågor som rör Strukturfondspartnerskapet verkar det råda enighet kring att samarbetet fungerar väl, och att kommunerna ges tillräckligt utrymme, även om Sara Persson uttrycker en önskan om att kommunerna borde vara mer positivt inställda till samarbete kommunerna emellan, och inte alltid försöka agera på egen hand.

Den statliga målsättningen att kommunerna inte får glömmas bort och åsidosättas i takt med decentralisering och regionaliseringen har på så sätt uppfyllts. Kommunerna verkar utifrån mitt material inte ha tappat befogenheter eller möjligheter till påverkan; tvärt om! Samtliga tjänstemän som jag intervjuat menar att det upplever att det är lättare att samverka med regionen än med Länsstyrelsen, att de kommunala påverkansmöjligheterna har blivit större och att man på ett tydligare sätt bjuds in i samtal och planer för utvecklingsstrategier. Det handlar inte längre uteslutande om att delta i de projekt som man tilldelats och att implementera de beslut som fattats på högre ort, utan också om att i ett tidigt stadium vara med och påverka hur den regionala utvecklingspolitiken ska se ut. Detta anser jag besvarar min första frågeställning som handlar om decentraliseringen och huruvida den har ökat de skånska kommunernas inflytande på den regionala utvecklingspolitiken.

Med det sagt saknar naturligtvis det existerade samarbetet inte brister. I det empiriska materialet påpekas det inte sällan att dialogen behöver fördjupas och vitaliseras, att kommunerna måste driva på mer och att regionen måste bli tydligare i sin information.

För att besvara min andra frågeställning måste det påpekas att de attitydmässiga skillnaderna inte ter sig fullt så uppenbara som jag i ett tidigt skede av arbetet med den här uppsatsen hade trott att de skulle göra. Det råder på ett generellt plan relativt enade tankar kring hur samarbetet fungerar och i vilken utsträckning kommunerna ges möjlighet att påverka. Vad som är uppenbart är dock att företrädare för den regionala nivån inte är speciellt

självkritiska; de problem som uttrycks kopplas inte till att regionen är otydlig i sin kommunikation, utan betonar uteslutande den kommunala nivåns oförmåga att ta initiativ och föra samarbetet vidare. Företrädare för den kommunala nivån är något mer självkritiska, framförallt när det kommer till att det från kommunalt håll ibland saknas intresse och engagemang för vissa frågor. Kritiken mot regionen är mycket begränsad i materialet - man fokuserar istället på att dialogen och samarbetet i sin helhet måste förbättras och förstärkas, och att viljan till detta måste komma från såväl kommuner som regionen. Undantaget är Bo Persson som uttrycker en önskan om att regionen var tydligare i sin kommunikation riktad mot kommunerna, och att en tydligare marknadsföring från regionalt håll skulle underlätta arbetet på kommunal nivå. Jag tolkar denna (om än inte så framträdande) attitydmässiga skillnad som att den i huvudsak bottnar i att regionen måste betraktas som en starkare (framförallt resursmässigt) aktör än varje kommun var och en för sig, och att den starkare aktören på gott och ont har mer att säga till om.

Således kan jag konstatera att det timglas som representerar den svenska enhetsstaten faktiskt har givits en bredare midja, men det att det inte verkar ha skett på bekostnad av basen.

7 Referenser

Bache, Ian & Flinders, Matthew V. (red.) (2004). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.

Beckman, Ludvig (2005). *Grundbok i idéanalys – det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santréus Förlag.

Björk, P., Bostedt, G. & Johansson, H. (2003). *Governance*. Lund: Studentlitteratur.

Dahlsson, Henrik (2000). *Partnerskap som profylax – en studie av Region Skånes och några skånska kommuners samarbete om det regionala tillväxtavtalet*. Lunds universitet: Statsvetenskapliga institutionen.

Denk, Thomas & Åberg, Martin (red.) (2008). *Regioner i Rörelse – Perspektiv på svenska regionaliseringsprocesser*. Åbo: Åbo Akademi

Johansson, Jörgen (2004). *Regionförsök och demokrati – demokratisk legitimitet och regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland*. Högskolan Halmstad: Sektionen för hälsa och samhälle/Statsvetenskap.

Karlsson, Ove (1999). *Utvärdering – mer än metod*. Kommentus förlag: Stockholm.

Miljöstrategiskt program för Region Skåne, 2010

Montin, Stig (2010). *Kommunerna och flernivåstyrningen i EU. Inflytande, anpassning eller inbäddning*. Opublicerat kapitelutkast.

Pierre, Jon., & Peters, B. G (2000). *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press.

Proposition 1996/97:36, *Den regionala samhällsorganisationen*

Proposition 1997/98:62, *Regional tillväxt – för arbete och välfärd*

Proposition 2001/02:7, *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*

Regionalt utvecklingsprogram för Skåne 2009-2016

SOU 2000:64. *Regional försöksverksamhet – tre studier*. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 1999:103. *Regionreform på försök – första stegen mot en ny regional samhällsorganisation*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (red.) (2007). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillian.

Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2007). *Att fråga och att svara, Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.

Uggla, Ylva & Ingemar Elander (red.) (2009). *Global uppvärmning och lokal politik*. Stockholm: Santérus Academic.

Internet

Business Region Skåne, www.skane.com

Region Skåne, www.skane.se

8 Bilagor

Bilaga 1: Figur över strukturfondspartnerskapets ledamöter

Bilaga 2: Fullständig intervju med Lars Carmén, 2010-11-26

Bilaga 3: Fullständig intervju med Pia Jönsson-Rajgård, 2010-11-19

Bilaga 4: Fullständig intervju med Bo Persson, 2010-11-14

Bilaga 5: Fullständig intervju med Sara Persson, 2010-12-07

Bilaga 6: Fullständig intervju med Stig Ålund, 2010-11-22

Bilaga 1

Strukturfondspartnerskapets ledamöter

Kommuner och landsting i Skåne, 5 ledamöter	Pia Kinhult (m), Region Skåne, ordförande Christine Axelsson (s), Region Skåne Lotte Melin (c), Region Skåne Stefan Lundgren (m), Kommunförbundet Skåne Tommy Johansson (s) Kommunförbundet Skåne
Kommuner och landsting i Blekinge, 4 ledamöter	Mats Johansson (s), Region Blekinge vice ordf Alexander Wendt (m), Region Blekinge Bo Löfgren (fp), Region Blekinge Margaretha Olsson (s), Region Blekinge
Arbetsmarknadens organisationer, 4 ledamöter	Kent Andersson (s), SKL Pia Sandell , LRF Skåne Annika Westerlund , TCO-rådet i Blekinge Susanne Simonsson , LO-distriktet i Skåne
Länsstyrelserna, 2 ledamöter	Gunvor Engström , Länsstyrelsen i Blekinge Bo Strömgren , Länsstyrelsen i Skåne
Arbetsförmedlingen, 1 ledamot	Mattias Buvari
Föreningar och intresseorganisationer, 1 ledamot	Marianne Lundqvist , Coompanion
Ständiga sekreterare	Sara Persson , Region Skåne Christer Nilsson , Region Blekinge

Bilaga 2

Intervju med Lars Carmén, turistdirektör Malmö Stad, 10-11-26

1. På vilket sätt är Du i Din yrkesroll berörd av frågor som rör Tourism in Skåne?

- Jag ansvarar för Malmö turism och vi jobbar hela tiden på att ha en bra relation till övriga Skåne. Går det bra för Skåne så går det bra för Malmö så på det sättet är vi ju helt beroende av resten av Skåne och regionen. Det hela är ju egentligen skäligen enkelt - inga relationer, inga vänner. Så är det ju.

2. Hur upplever Du att samarbetet mellan region och kommuner fungerar i frågor gällande den skånska turistnäringen?

- Svårt att säga... det finns en viss distans mellan det regionala och det kommunala, vi organiserar oss på olika sätt. Men samarbete krävs definitivt, även om det ser olika ut i olika delar av Skåne. Det gäller att hitta en balans, att jobba genom samarbeten och mot näringen. Jag tycker att vi i Malmö är duktiga på det, vi har starka nätverk som vi byggt upp. Men det är svårt för mig att skapa mig en direkt uppfattning om hur det funkar i andra kommuner och hur de upplever det.

3. Vilken roll har de skånska kommunerna i Tourism in Skåne, vad har de huvudsakligen att säga till om?

- Jag sitter ju i styrelsen. Sen är det tre andra ledamöter som också har en mer geografisk koppling. De andra ledamöterna har en mer generell koppling kan man säga. Därför är ju styrelsen för Tourism in Skåne relativt stor om man jämför med de andra delarna av Business Region Skåne, men det är just för att få den här kopplingen. Sen är det så att jag kan inte sitta i styrelsen och försöka styra över det operativa i Malmö, där får jag hålla igen. Man måste fokusera på helheten, på det strategiska och liksom inte på den och den kampanjen i den och den kommunen. Men sen tycker jag personligen att man måste vara väldigt mån om att inte släppa kontakten med det lokala. Det finns som jag brukar säga inga regionala buskar – bara lokala. Man måste

behålla det här underifrånperspektivet som man får balansera mot det strategiska tänket, föra dialog mellan näringen och det offentliga. Det är vår roll i styrelsen – att se till Skåne som helhet och att värna de sammantagna lokala intressena.

4. Kommunförbundet äger 15 procent av koncernen Business Region Skåne, där Tourism in Skåne ingår. Regionen äger de resterande 85 procenten. Upplever Du att den uppdelningen är lyckad? Varför/varför inte?

- Ja, alltså tidigare var det ju mer en 50-50 uppdelning. Men nu vill man satsa mer från regionalt håll, och den här fördelningen speglar den ekonomiska insatsen. Vi har hela tiden varit angelägna om att just underifrånperspektivet inte skulle glömmas bort, så det fanns med i vårt yttrande inför bildandet av Business Region Skåne. Det måste finnas en förankring i det lokala. Då gäller det verkligen att man för en vettig dialog – och den kunde definitivt vara djupare på styrelsenivå, det tycker jag.

5. På vilket sätt upplever Du att primärkommunernas inverkan på marknadsföringen av Skåne som attraktivt turistmål har förändrats sedan regionförsöket?

-Jag började här redan 1987. Vi ser det som så att besöksnäringen är en del av den totala näringen och en del av Skånes välstånd, och så såg man det inte riktigt förut. Kommunerna uppfattar mycket tydligare nu att man måste se till helheten för att det ska bli bra. Jag har jobbat stenhårt för att ändra de här gamla uppfattningarna – för att man istället ska börja se helheten. Det har varit en långsam förändring, och jag uppfattar att det finns en större helhet nu med regionen. Men så tror jag också att det kan vara en generationsfråga bland beslutsfattarna. Vi är väldigt beroende av varandra i den här regionen, för allt är så tätt och nära, och det har vi börjat fatta, och jag tror att en del av det har med regionaliseringen att göra.

6. Tanken med decentraliseringen och regionaliseringen har i mångt och mycket varit att flytta makten närmare folket, och att kommunerna ska ges en starkare röst. Är detta ett mål som Du upplever har uppfyllts?

- Ja, jo det känner jag definitivt. Makt och planeringsfrågor har flyttats från länsstyrelsen – och det har i mycket gynnat oss. Så jag upplever det som framgångsrikt. Men det är som jag sa innan kanske inte bara en fråga som har med regionaliseringen att göra, utan även med att Skåne är så tätt – det kan också ha påverkat. Sen hade länsstyrelsen mer ett myndighetsansvar och inte speciellt mycket resurser ur utvecklingssynpunkt. Nu kan vi istället samla de lokala resurserna, genom regionaliseringen. Det här med att ta bort kommungränserna skapar en fantastisk dynamik! För det är ett ömsesidigt beroende mellan alla skånska kommuner - det får man inte glömma!

7. Är Du nöjd med den primärkommunala påverkan på Tourism in Skåne AB?

- Både och. Jag tycker att man skulle utveckla samarbetet – fördjupa det. Det handlar om bra relationer! Organisationer i sig är inte intressanta, om de saknar funktioner. Man kan skapa hur många organisationer som helst – men vad fan ska man med dem till?! Det handlar om att funktionalisera! Och det är i viss mån en ekonomisk fråga, det beror på hur man uppfattar turistnäringen – vad man vill att den ska vara. Om man sätter upp en stuga på torget under tre veckor på sommaren och kallar det för en turistsatsning, och det är det enda man gör – ja, då kommer det inte bli så mycket av det. Vi ser det ju på ett annat sätt och då har vi ju också större möjlighet att påverka. Vi ser ju helheten.

Bilaga 3

Intervju med Pia Jönsson-Rajgård, VD Tourism in Skåne, 2010-11-19

1. Hur upplever Du att samarbetet mellan region och kommuner fungerar i frågor gällande den skånska turistnäringen?

- Det beror på... jag tycker att samarbetet är bra i det att vi fungerar som en resurs för de olika kommunerna... stöttar dem i sitt arbete. Men det är väldigt olika med olika kommuner. Jag upplever inga direkta problem i det samarbete som existerar, men intresset bland kommunerna varierar väldigt mycket, så det beror egentligen helt och hållet på hur de väljer att prioritera de här frågorna. Vi har till exempel ett intensivt samarbete med Malmö, och det beror på att de lägger krut på den här typen av frågor, att det står högt på dagordningen.

2. Vilken roll har de skånska kommunerna i Tourism in Skåne, vad har de huvudsakligen att säga till om?

- Bolaget, Business Skåne AB, ägs ju till 15 procent av kommunförbundet, så på så sätt påverkar de, framförallt genom att ha representanter i styrelsen, där finns det en stark möjlighet till delaktighet. Sen vidare i samarbetet oss emellan, såklart.

3. Kommunförbundet äger 15 procent av koncernen Business Region Skåne, där Tourism in Skåne ingår. Regionen äger de resterande 85 procenten. Upplever Du att den uppdelningen är lyckad? Varför/varför inte?

- I egenskap av VD så har jag ingen synpunkt på den uppdelningen.

4. På vilket sätt upplever Du att primärkommunernas inverkan på marknadsföringen av Skåne som attraktivt turistmål har förändrats sedan regionförsöket? På vilket sätt?

- Jag började här 2008 så jag har ingen insikt om hur det fungerade tidigare.

5. Tanken med decentraliseringen och regionaliseringen har i mångt och mycket varit att flytta makten närmare folket, och att kommunerna ska ges en starkare röst. Är detta ett mål som Du upplever har uppfyllts?

- Ja, på det sättet att de kan påverka om viljan finns, men de tar liksom inte bollen, de kunde gjort mycket mer. Fler kommuner skulle ta initiativ tycker jag, men nu får jag säga att förhållandevis många är väldigt passiva. Vi jobbar mycket med att få dem aktiva i utvecklingen och vårt arbete med tillväxtnäringen, men de skånska kommunerna är väldigt industrifokuserade, de betraktar liksom inte tjänstetillväxten som lika positiv som traditionell tillväxt där man kan ta på produkten... det är ett problem och vi jobbar som sagt med att få dem mer aktiva, men om intresset inte finns där så finns det ju inte så mycket vi kan göra.

6. Är Du nöjd med den primärkommunala påverkan på Tourism in Skåne AB?

- Jag tycker att de kan göra mycket mer, de skulle kunna driva på mer, både på styrelsenivå och på kommunal och politisk nivå. Men intresset måste finnas.

Bilaga 4

Intervju med Bo Persson, miljöstrateg Kommunförbundet Skåne, 2010-11-14

1. På vilket sätt är Du i Din yrkesroll berörd av frågor som rör Region Skånes miljöpolitiska program?

- Genom tjänstemannapåverkan i olika möten där programmet förs på tal och där fokus ligger mer på den externa än interna miljöpolitiken.

2. Hur upplever Du att samarbetet mellan region och kommuner fungerar i frågor gällande den gemensamma, skånska miljöpolitiken?

- Jag har en känsla av att många tjänstemän, typ miljöhandläggare, på kommunal nivå är ganska ovetande om det miljöarbete som förs på regional nivå, dålig inblick liksom. Kommunerna har i regel mer ett tillsynsansvar och inte så mycket fokus på utvecklingsansvar i de här frågorna.

3. På vilket sätt upplever Du att primärkommunernas inverkan på den regionala miljöpolitiken har förändrats sedan regionförsöket? På vilket sätt?

- Det här har jag ingen direkt erfarenhet av kan jag säga. Jag har varit på kommunförbundet i sex år och har ingen koll på hur de här frågorna hanterades innan regionförsöket.

4. Vilken roll har de skånska kommunerna haft i att ta fram det miljöpolitiska programmet, vad har de huvudsakligen att säga till om?

- Som sagt, kommunerna har mer ett tillsynsansvar, och jag uppfattar nog inte att man på tjänstemannanivå har varit speciellt delaktig i det här. Delaktigheten finns väl mest i vissa utredningar och planer som man tar fram, men jag upplever den delaktigheten som mycket begränsad alltså, men det är säkert olika i olika kommuner, så är det

säkert. Men den spontana känslan är att delaktigheten inte är så stor. Sen är det en annan grej med kommunpolitikerna. Jag uppfattar att de ofta ser sig själv som inte bara företrädare för sina kommuner utan också för regionen, och det är klart, då blir det en drivkraft för att påverka. Men det gäller som sagt för politikerna, inte tjänstemännen i så stor utsträckning. Där finns ett ointresse.

5. Upplever Du att primärkommunerna ibland får stå åt sidan till förmån för intresseorganisationer, näringsliv och företrädare för regionen i frågor som rör miljöpolitik?

- Ja... för man är inte så intresserad direkt, har lite kunskap om vad det är som gäller regionalt. Klart att då får ju de som är mindre engagerade stå åt sidan för dem som är intresserade och engagerade, så blir det.

6. Tanken med decentraliseringen och regionaliseringen har i mångt och mycket varit att flytta makten närmare folket, och att kommunerna ska ges en starkare röst. Är detta ett mål som Du upplever har uppfyllts, sett utifrån kommunernas påverkan på regional miljöpolitik?

- Ja, i någon mån tycker jag väl det... men inte fullt ut direkt. Den här regionaliseringen har väl underlättat för kommunerna något, men jag kan inte säga till direkt vilken grad.

7. Är Du nöjd med den primärkommunala påverkan på den regionala miljöpolitiken?

- Jag tror att man hade kunnat göra mer från båda hållen egentligen. Kommunerna hade kunnat sätta sig in bättre i den regionala miljöpolitiken. Samtidigt tror jag regionen behöver en aktiv marknadsföring, föra ut de program som finns, de känns inte till ute bland kommunerna, åtminstone inte det här som gäller miljöpolitiken. Men det är klart, det är olika. I de stora kommunerna, säg Malmö, och Lund och Helsingborg för all del, så har man ju en helt annan möjlighet och tid att sätta sig in i andra grejer än just bara den här tillsynsdelen, där kan man bättre ta till vara på även utvecklingspolitiken. Men det blir en resursfråga. Sen tror jag att det har mycket med politiskt representation att göra, också. Om man i kommunen har politiker som jobbar

även på regional nivå så förankras helt säkert de regionala frågorna bättre i kommunen, och det gör kommunerna starkare i det här sammanhanget.

Bilaga 5

Intervju med Sara Persson, ständig sekreterare för Strukturfondspartnerskapet Skåne Blekinge, 2010-12-07

1. På vilket sätt är Du i Din yrkesroll berörd av frågor som rör Strukturfondspartnerskapet Skåne Blekinge?

- Jag är sekreterare i Strukturfondspartnerskapet. Man beslutar om ordförandeskapet från nationellt håll, och så har man bestämt att alla ordföranden ska ha en sekreterare, men vi är två – dels jag och så min kollega från Blekinge. Vi fungerar som stöd till ordföranden i den dagliga verksamheten. Förbereder möten och efterarbetar. Bereder frågor till mötena.

2. Upplever Du en förändring av den primärkommunala påverkan gällande strukturfonderna sedan regionförsöket? Om ja - på vilket sätt?

- Jag vet inte om det finns en så stark koppling där eftersom att regionverksamheten i Skåne har pågått så länge, och så har inte Skåne varit berättigat till regionalfonden innan 2007. Men socialfonden har funnits längre. Strukturfondspartnerskap är en generell följd av regionaliseringen, inte bara här utan i hela landet, och jag tror att det finns andra län där man kan se en sådan koppling mycket tydligare.

3. Tror du att Regionens övertagande av utdelning av strukturfonderna har gynnat den primärkommunala påverkan?

- Totalt sett så har det absolut gjort det. Tidigare så låg alla beslut på myndighetsnivå, och då hade kommunerna ingen direkt påverkan bortsett från de projekt de var delaktiga i. Men jag tror att det regionala övertagandet har gett en positiv påverkan på kommunerna. Socialfonden arbetade redan innan med partnerskap, men kanske inte på riktigt samma sätt.

4. Upplever Du att primärkommunerna ibland får stå åt sidan till förmån för intresseorganisationer, näringsliv och företrädare för regionen i frågor som rör regional tillväxt?

- Det är en jättesvår fråga.... Kan inte direkt säga att jag upplever det så, men jag kanske står på fel sida för att besvara den frågan. Regional utveckling handlar ju om att samordna. Kommunerna får nog stå åt sidan ibland men på ett generellt plan skulle jag inte säga att det är så. Sen är det så att kommunerna kan inte driva enskilda intressen, utan när det handlar om den regionala tillväxten och frågor som berörs av den så måste man se till det regionala, till helheten.

5. Kommunerna innehar två av 17 platser (via kommunförbundet Skåne) i Strukturfondspartnerskapet, det är hälften så många av arbetsmarknadens fyra platser, hur ser Du på det?

- Ja.. det där stämmer ju inte riktigt. Av de 17 ledamöterna så är nio stycken politiskt tillsatta, och Blekinge har uteslutande kommunplatser om man ska vara teknisk. Deras regionala företrädare företräder också enskilda kommuner. Men jag tycker att den är en rimlig uppdelning, det är överblickbart. Strukturfondspartnerskapets fokus är regionalt, och många av ledamöterna har regionala mandat, även kommunförbundet. Det viktigaste är att man har ett regionalt perspektiv. Man måste ha fokus på projekt som kan utveckla hela regionen, men man måste såklart även ha kunskap om hur kommunerna fungerar – och det finns!

6. Tanken med decentraliseringen och regionaliseringen har i mångt och mycket varit att flytta makten närmare folket, och att kommunerna ska ges en starkare röst. Är detta ett mål som Du upplever har uppfyllts?

- Ja... det finns ju inget slut på det, när har man nått i mål?! Det är nåt som man går mot hela tiden. Men jag tycker att man har rört sig i den riktningen. Det handlar utifrån ett medborgarperspektiv om att kunna utkräva ansvar, och nu när makten ligger hos folkvalda istället för hos tjänstemän på olika myndigheter så betraktar jag det som positivt. Sen får man komma ihåg att regionen äger väldigt få frågor, och det gör att vad man än vill ta sig an så måste man föra dialog med andra aktörer, och det

är det fina i kråksången. Jag tror att det här gör att man i många fall ser ett tydligare missnöje nu, och det beror mycket på att de här frågorna inte togs upp och ventilerades tidigare, när myndigheterna hade ansvaret. Det finns en bättre dialog mellan kommuner och region. Sen handlar regionaliseringen inte uteslutande om att flytta ner makten, utan också om att den regionala nivån i vissa fall är bäst lämpad för att ta hand om frågorna. Ibland leder det ingenstans att driva frågor på kommunal nivå, på samma sätt som det ibland inte finns någon logik i att staten ska ta hand om frågor som de egentligen inte kan någonting om.

7. På vilket sätt kan primärkommunerna påverka strukturfondspartnerskapet utan att själva inneha en plats?

- I början av den här programperioden så inbjöds alla kommuner att vara med i att ta fram det regionala strukturfondsprogrammet, och på hösten 2007 så skrev vi den första regionala planen till det nationella strukturfondsprogrammet, socialfondsprogrammet. Så där hade man möjlighet till påverkan i ett tidigt stadium. Sen under programperiodens gång så är det allra bästa att kontakta ledamöterna inom partnerskapet – och det görs! Man kan kontakta ordföranden eller såklart vilken ledamot man vill, det är ingen hemlig grupp. Sen kan man naturligtvis påverka genom de projekt som drivs och som man är en del av.

8. Är Du nöjd med den primärkommunala påverkan på strukturfondspartnerskapet?

- Ja alltså... svårt att säga. Jag ser inga helt uppenbara brister. Däremot kan jag fundera över om man har varit lite för snäll med att betona vilka problem som man har ute i kommunerna. Många kommuner borde försöka gå samman istället för att söka isolerat, vilket många tyvärr gör. Vi uppmanar till samverkan, men många är inte speciellt bra på det, och där tappar kommunerna mycket av sina möjligheter till påverkan. Vi arbetar aktivt för att förändra det här, till exempel genom att gå ut och säga att vissa projekt prioriteras i våra bedömningar, till exempel de som samarbetar. Vi har dessutom coacher som arbetar aktivt, och de är tillgängliga för alla aktörer, både privata och offentliga, och ska fungera som bollplank. Men alla utnyttjar inte det. I vissa fall så trillar polletten ner och i andra fall inte.

Bilaga 6

Intervjufrågor till Stig Ålund, förbundsdirektör Kommunförbundet Skåne, 2010-11-22

1. På vilket sätt är Du i Din yrkesroll berörd av frågor som rör Strukturfondspartnerskapet Skåne Blekinge?

- Jag är chef för kommunförbundet, och vår styrelse utnämner ledamöter till strukturfondspartnerskapet. Jag tror egentligen att det är regeringen som ska utse folk, men vi har i alla fall en överrensommelse med regionen om att vi får utse några ledamöter. På det sättet får vi in folk som vi vill ha där och som vi tycker företräder oss väl.

2. Upplever Du en förändring av den primärkommunala påverkan gällande strukturfonderna sedan regionförsöket? På vilket sätt?

- Ja! Sedan Region Skåne tog över det regionala utvecklingsansvaret så har det blivit mycket bättre. Vi har en mycket mer naturlig relation till regionen än till länsstyrelsen, det här nya fungerar mycket bättre.

3. Tror du att Regionens övertagande av utdelning av strukturfonderna har gynnat den primärkommunala påverkan?

- Ja, i och med att vi involveras mer.

4. Upplever Du att primärkommunerna ibland får stå åt sidan till förmån för intresseorganisationer, näringsliv och företrädare för regionen i frågor som rör regional tillväxt?

- Nej det tycker jag inte. Det finns en bra balans och jag är nöjd med fördelningen.

5. Kommunerna innehar två av 17 platser (via kommunförbundet Skåne) i Strukturfondspartnerskapet, det är hälften så många av arbetsmarknadens fyra platser, hur ser Du på det?

- Vi har sagt att vi gärna vill ha fler platser, men det är ingen stor fråga för oss, vi kan leva med hur det är. Man vill ju alltid ha mer, men jag upplever att det fungerar bra så som det ser ut nu.

6. Tanken med decentraliseringen och regionaliseringen har i mångt och mycket varit att flytta makten närmare folket, och att kommunerna ska ges en starkare röst. Är detta ett mål som Du upplever har uppfyllts?

- Egentligen så vet jag inte... jag kan inte säga att jag är så pass delaktig i varje process att jag kan svara på det.

7. På vilket sätt kan primärkommunerna påverka strukturfondspartnerskapet utan att själva inneha en plats?

- De påverkar ju via sina företrädare, via politiker och tjänstemän som sitter i partnerskapet. Det är så vi jobbar och jag tycker att det är en form som fungerar bra.

8. Är Du nöjd med den primärkommunala påverkan på strukturfondspartnerskapet?

- Ja, jag har ingenting att klaga på direkt. Hade jag upplevt att det fanns problem med det här samarbetet så hade jag reagerat och agerat mot det. Men partnerskapet har en lyhörd ledning, precis som regionen i helhet, och jag tycker att vi har hittat formerna.