

Socialpolitik i gränslandet

- En diskursanalys av regional utvecklingspolitik i
Öresundsregionen

Abstract

Through the development of cross-border cooperation within the European Union, social policy has become an issue for regional policy development. While primarily being a part of national politics, today social policy is influenced by European institutions and regional actors. In this essay I examine how social policy is integrated in strategies for development in the Öresund region. Through the method of discourse analysis I focus on what perspectives of social policy that are represented in the strategies for Öresund regional development. The strategies are formulated in three official documents that represent a European, national and regional level. My findings are further more connected to a discussion about state authority and governance. The method I use is based on Laclau & Mouffes' discourse analyses. The theoretical background is founded in Gary Marks concept of multi-level governance. My findings suggest that three different themes of social policy are represented: innovation of the public sector, integration and participation on the labor market and welfare system as a border barrier. The strategies from different jurisdictional levels contribute each other and focus on similar issues, though the authority of regional actors is emphasized.

Nyckelord: gränsregional utveckling, socialpolitik, Öresund, diskursanalys, multi-level governance

Antal ord: 7 788

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte	2
1.1.1	Frågeställning	2
1.2	Begreppsdefinitioner	2
1.3	Material	3
1.4	Metod, teori och analys	3
2	Öresundsregionen	4
3	Välfärd i förändring	5
3.1	Europas sociala dimension	5
3.2	EU och regional utvecklingspolitik.....	6
4	Teoretiskt ramverk	7
4.1	Diskursanalys som teori och metod	7
4.2	Laclau & Mouffes diskursteori	8
4.2.1	Diskursens språkliga system	8
4.2.2	Synen på makt och hegemoni.....	9
4.2.3	Uppsatsens användning av diskursanalysen.....	9
4.3	Perspektiv på flernivåstyrning.....	10
4.3.1	Spill-over effekten.....	11
5	Resultat och analys	12
5.1	ÖRUS – Öresundsregional utvecklingsstrategi.....	12
5.2	En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013	14
5.3	Program för Europeiskt territoriellt samarbete – Interreg IV A Öresund- Kattegatt-Skagerrak 2007-2013	18
6	Diskussion och slutsatser	21
6.1	Unionens inflytande eller gemensam styrning?	22
6.2	Slutsats	23
7	Referenser	25

1 Inledning

Samarbetet inom Europeiska Unionen ställer medlemsstaterna inför nya utmaningar avseende styrning och ansvarsfördelning. Det europeiska projektet om territoriell sammanhållning och en gemensam inre marknad kan få konsekvenser även inom områden där staten traditionellt har främsta befogenhet.

En av strategierna för att stärka unionssamarbetet är sammanhållning och gränsregional utveckling. Genom decentralisering av ansvar främjas regional autonomi och integration över nationsgränserna. De politikområden som tillskrivs stor betydelse för regional utveckling utgörs främst av näringsliv, arbetsmarknad och tillväxtpolitik. Men parallellt med en ökad integration och reformer på dessa områden kan behov av förändring uppstå även på det socialpolitiska området. (Montin,2010:6,18). Vilka sektorer som berörs av regional utvecklingspolitik och hur ansvarsfördelningen ser ut mellan europeisk, nationell och regional nivå kan te sig problematiskt. Ett verktyg för att utveckla territoriell sammanhållning är unionens strukturfondsprogram med Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF) som finansiärer. Inom ramen för deras projekt Interreg IV A har ett starkt samarbete utvecklats mellan Sverige och Danmark kring Öresundsområdet. Regionen betraktas som ett flaggskepp för Interreg projektet och målsättningen är att Öresund ska bli en av Europas mest konkurrenskraftiga regioner. Sedan 2005 har EU i samarbete med de nationella regeringarna och regionala aktörer verkat för konkurrenskraft, sysselsättning och integration i Öresund. När nationernas unika modeller för välfärd möts i det gränsregionala samarbetet uppstår behov av förändringar och nya strategier. Ur detta perspektiv intresserar jag mig för hur socialpolitik konstrueras som en del av regionutveckling. Genom diskursanalys vill jag undersöka hur regionala utvecklingsplaner hanterar socialpolitik och dess koppling till statlig styrning. Öresundssamarbetet inkluderar aktörer från både nationell och regional nivå, med ett tydligt intresse av att lyfta angelägna sociala frågor till nationell nivå. Därför kan det vara intressant att belysa hur ett politikområde, där staten traditionellt har tydlig auktoritet, görs till en angelägenhet för gränsregionalt samarbete.

1.1 Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur socialpolitiska frågor kommer till uttryck inom europeiskt gränsöverskridande samarbete. I samband med europeisering och decentralisering är det intressant att se huruvida ett nationellt politiskt kärnområde blir en angelägenhet för Öresundsregionen. Genom närläsning av handlingsprogram vill jag analysera hur diskursen om regional utveckling förhåller sig till socialpolitik. I förelängningen blir det en fråga om statlig suveränitet och hur styrning samspelar på olika nivåer.

1.1.1 Frågeställning

Hur behandlas socialpolitiska frågor inom diskursen om regionalutveckling?

- Vilka socialpolitiska frågor identifieras som viktiga?
- Vilka målsättningar aktualiserar dessa frågor?
- Vilken ansvarsroll tillskrivs den statliga nivån?

1.2 Begreppsdefinitioner

Centralt för uppsatsen är att definiera det *socialpolitiska området* för att kunna urskilja relevanta textpassager i mitt material. Socialpolitik i ett europeiskt perspektiv inrymmer något fler sektorer än den skandinaviska förståelsen. På EU-nivå tenderar social politik att sammanföras med utvecklingspolitik och spänna över områden som regionalpolitik, yrkesutbildning, arbetsmarknad och sammanhållningspolitik. Inom de nationella systemen identifieras socialpolitik ofta med de decentraliserade tjänster som kommuner förvaltar: hälso- och sjukvård, skola, bostadspolitik och social omsorg. (Montin, 2010: 6-8) Sysselsättning och arbetsmarknadspolitik är ex frågor som både är kopplade till ekonomi och social trygghet. I jämförelse med övriga Europa har de nordeuropeiska länderna i större utsträckning kopplat sysselsättning till ekonomisk politik och inte endast socialpolitik. (Jacobsson & Johansson, 2001: 35-37). I min egen definition utgår jag från en bredare förståelse av socialpolitik som samhörig med arbetsmarknad och sysselsättning. Målet om europeisk territoriell sammanhållning och ökad sysselsättning formuleras ofta i nära samband med socialpolitiska åtgärder, därför ger en bredare definition ett bättre kvantitativt underlag.

1.3 Material

Som grund för min analys använder jag mig huvudsakligen av offentliga publikationer som behandlar strategier för regional och Öresundsregional utveckling. Mitt urval görs i åtanke om att få en bredd i materialet och fånga samspelet av europeisk, nationell och regional nivå. Eftersom riktlinjerna utformas i samverkan med nationella och europeiska handlingsprogram inkluderar jag material från dessa nivåer även om de inte är specifikt utformade för Öresundsregionen, utan antar ett helhetsperspektiv på regionutveckling. Fokus ligger på allmänna målsättningar och inte specifika förordningar eller formella lagregleringar. I centrum för min analys ligger Öresundskommitténs strategier för regionens utveckling – **ÖRUS, Öresundsregional Utvecklingsstrategi** (2010). Jag använder mig också av *EU:s Program för europeiskt territoriellt samarbete – Interreg IVA Öresund-Kattegat-Skagerrak 2007-2013*. Relevant för min analys är också de strategier för regional utveckling som Sveriges regering har utarbetat i enlighet med Interreg IVA. För Sveriges del utgår jag från *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning, 2007-2013*. I Detta program har utarbetats med hänsyn till Europeiska regionalfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF). En närmare presentation av materialet sker i analysdelen.

1.4 Metod, teori och analys

Metoden för min undersökning är diskursiv textanalys. Diskursanalysen kan betraktas som både ett metodologiskt och teoretiskt verktyg. Det finns många typer av diskursanalys men jag utgår från Laclau & Mouffe då deras förståelse av diskurs omfattar sociala handlingar, samt fokuserar på diskursiva motsättningar. För att relatera den undersökta diskursen till europeisering och decentralisering av politikområden använder jag mig av Gary Marks teori om flernivåstyrning som ramverk. Supra-nationalism och inter-governmentalism bildar förklaringsmodeller till processer av europeisk integration. I analysen fokuserar jag på textavsnitt som behandlar socialpolitiska områden. Jag utgår ifrån mina formulerade frågeställningar och tre tematiska områden som utgör de socialpolitiska diskurser jag identifierat i materialet. Behandlingen av materialet är systematiskt och alla texter ägnas lika mycket uppmärksamhet.

2 Öresundsregionen

Ur ett metodologiskt perspektiv är det relevant att ställa frågan varför just Öresundsregionen kan betraktas som ett vägande fall i studiet av gränsöverskridande samarbete.

Öresund utgörs geografiskt av de danska regionerna Sjælland, Lolland-Falster, Møn, Bornholm och den svenska regionen Skåne. Totalt bor det ca 3,7 miljoner invånare inom hela regionen, varav de flesta bor på den danska sidan. Sedan 1980-talet har danska och svenska politiker intresserat sig för ett samarbete över landsgränserna, och 1991 beslutade regeringarna om en förbindelse över sundet. Öresundsbron byggdes år 2000 och har blivit en viktig länk för invånare som väljer att bosätta sig och arbeta på andra sidan sundet. Det politiska samarbetet består av två nationella system och beslut som fattas för regionen sker i respektive land. En gemensam gränsregional plattform representeras dock av Öresundskommittén som består av 32 politiker från kommuner och regioner i både länderna. (www.oresundskommitten.dk) I jämförelse med andra gränsregionala samarbeten har Öresund god utvecklingspotential som en metropol region med länken mellan Köpenhamn och Malmö. Nationerna på båda sidor sundet har kulturella och geografiska likheter, och en historia av institutionellt samarbete redan innan Öresundsbron öppnades. Både Sverige och Danmark är decentraliserade länder vilket ger regionala aktörer stor potential att också verka för ett gemensamt gränsregionalt samarbete inom ramen för europeiska målsättningar. Öresundsprojektet ses som betydelsefullt för båda ländernas regionala utveckling och som en del av EU:s Interreg program där det betraktas som en föregångare. (*OECD Territorial Reviews, Öresund/Denmark-Sweden*, 2003: 27-31). Europeiska Rådet beslutade 2006 om Gemenskapens riktlinjer för territoriell sammanhållning. Utifrån dessa riktlinjer utarbetades Interreg IVA programmet 2007-2013 för området Öresund-Kategatt-Skagerrak, varav Öresundsregionen behandlas som en enskild del av det övergripande programmet. Programmet bidrar med finansiering till projekt för att stärka den regionala utvecklingen och de nationella regeringarna har fått i uppdrag att formulera strategier i enlighet med europeiska målsättningar. Målet med Interreg programmet IVA för Öresund är att bli Europas mest attraktiva och konkurrenskraftiga region. (*European Commission, Operational Programme Öresund-Kategatt-Skagerrak*, 2011: 1-3).

3 Välfärd i förändring

Sedan 1990-talet har Europeiska unionen verkat för att öppna den gemensamma marknaden mellan medlemsländer. I syfte att underlätta rörelsen av varor, tjänster, personer och kapital har medlemsländer avgett sin suveräna beslutsmyndighet inom ekonomi och handelspolitik till EU-nivå. Det välfärdspolitiska området har fortsatt vara främst en nationell angelägenhet men i samband med ökad integration kan man se en tendens till europeisk samordning även inom socialpolitik. (Blomqvist, 2003: 11-12, 16-17).

3.1 Europas sociala dimension

En konsekvens av EU:s ekonomiska politik är att marknadskrafter i allt större grad har fått inverkan på offentliga välfärdstjänster. Ett av de mest omdiskuterade exemplen är social dumpning där företag omlokaliserar till länder med lägre skattebaser. Nationer med stor offentlig sektor riskerar på så sätt att stå inför valet att sänka sina avgifter eller få ett minskat skatteunderlag som kan underminera välfärdstjänster. Ett annat exempel är att nationella socialförsäkringssystem underordnas marknadskrafter när man måste anpassa dem till fri rörlighet för arbetstagare mellan nationsgränser. Även om socialpolitiska frågor står under nationellt inflytande måste medlemsländer förhålla sig till EU-förordningar och EG-rätt. EG-domstolen har här en betydande roll i att tolka förordningar till fördel för målsättningen om en inre marknad. (Blomqvist, 2003: 11-15)

Denna typ av avreglering när nationell lagstiftning underordnas europeisk och den fria marknaden har företräde framför välfärdsstrukturer kan benämnas som negativ integration. Som motvikt efterfrågas istället en positiv integration där samordning för välfärdstjänster kan balansera en ensidigt ekonomisk politik. Efterfrågan på gemensamma regler och samordning ligger till grund för EU:s sociala dimension, som också innebär en fördjupad integration mellan medlemsländerna. Det finns dock en skillnad mellan samordning och harmonisering där harmonisering innebär mer formell styrning. Samordning eller mjukstyrningsprocesser formuleras snarare som målsättningar där medlemsländerna har möjlighet att utveckla sin egen politik. (ibid: 20-21) Det finns således en spänning mellan att behålla nationell suveränitet, att värna subsidiaritetsprincipen som ger regionala aktörer autonomi, men samtidigt verka för en gemensam socialpolitik.

3.2 EU och regional utvecklingspolitik

En av strategierna för att främja den europeiska integrationen är territoriell sammanhållning. Genom Lissabonfördraget och subsidiaritetsprincipen har regionala enheter inom nationerna fått en starkare ställning. Att aktivera subnationella enheter för samarbete med EU:s institutioner bidrar till ett flernivåstyre där staten agerar som en aktör bland andra. Flernivåstyret bygger på ett partnerskap som betonar nätverkssamarbete i större grad än ett system av traditionell representation med tydliga politiska hierarkier. I ett svenskt sammanhang kan skillnader i styrningsprinciperna exemplifieras med utvecklingspolitik och välfärdspolitik. Hanteringen av välfärdsfrågor är decentraliserad i Sverige och en stor del av regioners och kommuners ansvarsområden utgörs av skola, hälso- och sjukvård, sociala tjänster. Dessa tjänster utverkas i förhållande till nationella direktiv och omgärdas ofta av regelverk. De subnationella aktörerna ansvarar också för utvecklingspolitik som syftar till att stärka ekonomisk utveckling, konkurrenskraft och tillväxt i regionen. Även utvecklingspolitiken omgärdas av kommunallagar, men det finns en större frihet att mobilisera utomstående aktörer i ex privata-publika partnerskap. (Montin, 2010: 3-8) Inom detta område har europeiska institutioner som Kommissionen och Rådet mer inflytande då strategier för att främja den inre marknaden sammanfaller med territoriell sammanhållning och regional tillväxt. Montin beskriver det som att välfärdspolitik kännetecknas av nationellt hierarkiskt flernivåstyre med demokratisk representation. Medan utvecklingspolitik påverkas av EU:s flernivåstyrning och nätverkssamarbeten som bygger på deltagardemokrati, eller avsaknad av demokratisk struktur. Montin menar att sociala frågor på kommun och regional nivå kan komma att inordnas i utvecklingspolitik i samband med EU:s övergripande målsättningar om ekonomisk tillväxt, parallellt med etablering av flernivåstyre. (Ibid: 6, 8, 17-18).

4 Teoretiskt ramverk

Det teoretiska ramverket utgörs dels av diskursanalysen som fundament och dels av teorier om flernivåstyrning som ett sätt att förstå hur förskjutningar i politiska ansvarsområden kan gestaltas. Diskursanalysen är användbar för att dekonstruera den språkliga verklighet som skapar premisser för vad regionutveckling kan innebära. Här utgår jag från Laclau & Mouffes diskursteorier. Gary Marks utvecklar konceptet multi-level governance/flernivåstyrelse utifrån supranationalism och mellanstatlighet som förklaringsmodeller till europeiskt samarbete.

4.1 Diskursanalys som teori och metod

För att studera mitt material utgår jag från diskursanalysen både som ett konkret redskap och som en teori om vår sociala verklighet. Det finns många olika inriktningar av diskursanalyser men enande är föreställningen om att språket är en del av en verklighetsskapande process. Som medel för att kommunicera erfarenheter och fenomen har språket betydelse för att forma vår uppfattning om världen. Diskursanalysen baseras i en socialkonstruktivistisk ontologi som kritiserar antagandet om en oberoende materiell verklighet. Det innebär inte ett förnekande av fysiska föremål utan ett erkännande av att verklighet konstitueras genom tolkning. Ett diskursteoritiskt perspektiv innebär att se idéerna om vår värld som samspelande med den fysiska verkligheten. Texten, som står i centrum för denna analys, blir tillsammans med språket en manifestation av diskursen. (Bergström & Boréus, 2005: 305-306, 20-23, 17).

En diskurs kan förklaras som sociala praktiker som grundas i språket. Diskursen manifesteras inte enbart genom det specifikt språkliga, utan definierar också möjligheter och begränsningar för handlingar. Genom att uttrycka och interagera vissa möjliga praktiker definieras också vad som inte är möjligt att agera. Fokus för diskursanalyser riktas alltså mot dels det språkliga, lingvistiska men också mot konkreta praktiker. I enlighet med hermeneutikens tolkningsprinciper kan textuella representationer som en del av diskursens helhet relateras till en omgivande social verklighet. (Bergström & Boréus, 2005: 17-18, 24-25, 28, 305-307). Ur ett samhällsvetenskapligt och politiskt perspektiv kan således texter studeras som manifestationer av maktstrukturer. Viktigt att betona är att det inte är som en representation för maktrelationer mellan specifika aktörer, utan snarare som samhällsmönster som diskursen har sin styrka i denna studie.

4.2 Laclau & Mouffes diskursteori

Laclau & Mouffe representerar en anglosaxisk tradition inom diskursanalys som skiljer sig i vissa grundantaganden från exempelvis den franska med Foucault som företrädare. Denna typ av diskursanalys har en mer lingvistisk prägel genom sin förankring i språkliga tecken och logiken av betydelse emellan dem. Men den är samtidigt förankrad i ett brett samhällsperspektiv då den betonar att det inte finns en externdiskurs som bestämmer diskursen, eller att språket endast är en reflektion av verkligheten – utan all social praktik konstitueras genom språket. Uppsättningen av språket, eller relationen mellan bärande språkliga element, är dessutom föränderlig och lämnar utrymme för inherent konflikter. Diskursen som sådan bör inte studeras endast som enhetlig och sammanhängande utan utmanas ständigt av betydelseförändringar. Med grunder i en marxistisk betoning på antagonism, samt Antonio Gramscis begrepp om hegemoni, menar man att det finns en antagonism och kamp om företräde i olika diskursiva logiker. Det finns således en politik, en arena för konflikt i artikulationen av sammanhängande tecken. Politik skapas genom förändringsprocesser av innehåll och meningsskapande uttryck. (Bergström & Boréus, 2005: 314-316, 319-321, 326-328.)

4.2.1 Diskursens språkliga system

Diskursen som sådan är uppbyggd av ett antal mindre beståndsdelar som kan betraktas både som teori och verktyg. Diskursen centreras kring tecken, eller element, vars innebörd och term tillsammans skapar tecknets betydelse. Termen är dess fonologi och skrift medan innebörden är vad vi associerar termen med. Ett exempel är uttrycket ”sten” och vår subjektiva föreställning om vad en sten är, dess funktion eller sammanhang. De språkliga tecknen kan förändras avseende innehåll och kontext – betydelsen är inte statisk utan flytande. Vissa tecken eller element kan i specifika kontexter framträda som mer definierade än andra. Processen för att fixera en viss betydelse vid ett element benämner Laclau & Mouffe för ”closure” eller tillslutning. När element ges en sluten betydelse kallas de för moment. Tecknen ska dock aldrig betraktas som permanent tillslutna utan betydelsen förändras och definieras genom sin inbördes relation till övriga tecken. När vissa tecken förankras i en koherent logik uppstår artikulationer av diskursen. Diskursen definierar således teckens betydelse genom att binda dem samman med andra tecken och utesluta differenta betydelse. Det är genom exkludering av andra artikulationer och meningsskapande som en viss förståelse skapas. Några tecken ger artikulationen en grundstomme genom att vara centrala nodalpunkter vartill övriga element länkas för att få sin unika betydelse. Nodalpunkten är ett centralt element som ordnar de omgivande tecknen. Som exempel kan nämnas ordet ”lag” i en juridisk diskurs. Nodalpunkterna kan alltså betraktas dels som moment med central betydelse för diskursen. Men då alla tecken är ”tomma” kan

även dessa utsätts för en kamp om betydelser. Laclau & Mouffes begrepp för nodalpunkter som är öppna för meningsskapande är flytande signifikanter. Differentia diskurser står i konflikt om att skapa mening hos centrala flytande signifikanter. De betydelser som exkluderas från en diskursiv totalitet förskjuts till det diskursiva fältet. Men det pågår alltså ständigt en kamp om nya kreationer av enhetliga artikulationer, och här blir Laclau & Mouffes syn på hegemoni och antagonism relevant för min undersökning. (Jorgensen, Marianne W & Phillips, Loise J, Discourse analyses as theory and method, 25-30).

4.2.2 Synen på makt och hegemoni

En diskurs kan aldrig etableras som permanent, även om den i sin specifika kontext framstår som en naturligt given ordning. Kampen som pågår mellan diskurser om tolkningsföreträdet inom ett område benämner Laclau & Mouffe för antagonism. I konflikten mellan kolliderande diskurser kan en hegemonisk diskurs naturalisera vissa artikulationer och exkludera andra, så att en överordnad diskurs framträder och upplöser antagonismen. Genom denna process blir avslutna moment åter element som omformuleras. Konstruktionen av hegemonier i vår sociala värld framställer en viss typ av meningsskapande och diskurs som självklar, medan dekonstruktion genom diskursanalys tydliggör en bakomliggande politisk process. (Jorgensen, W & Phillips, Loise J, 47-49). Inom ramen för denna uppsats blir hegemonibegreppet centralt i formuleringen av en socialpolitisk diskurs i förhållande till en regional politisk.

4.2.3 Uppsatsens användning av diskursanalysen

I analysen använder jag inte alla diskursanalysens begrepp, utan utgår från återkommande artikulationer som bildar sammanhängande teman i diskursen. De konkreta artikulationerna i materialet skapar betydelsemönster, som både kan vara koherenta eller differentierade. Dessa mönster utgör underlag till att tematiskt besvara mina övergripande frågeställningar. Då mitt intresse för socialpolitik berör flera områden begränsas inte analysen till ett specifikt tecken, utan syftar till att studera artikulationernas logik. Fokus ligger på formuleringen av socialpolitiska frågor i sammanhängande artikulationer, dvs vilka element som bildar logiskt mönster med ex ”sociala tjänster”. I min läsning har jag identifierat hur olika diskurser om socialpolitik framkommer i relation till övergripande regionala utvecklingsstrategier. Min utgångspunkt är att diskursanalysen kan synliggöra hur samhällsliga maktprocesser implicit etableras i texter. I formuleringen av politiska strategier kan en viss typ av förförståelse framstå som självklar eller sunt förnuft. Laclau & Mouffes användning av hegemonibegreppet kommer här till sin rätt. Vissa artikulationer kan etableras som stabila och överordnade medan andra innebörder förpassas till utkanten av det diskursiva fältet.

4.3 Perspektiv på flernivåstyrning

För att få en bild av det gränsöverskridande samarbete som utmanar statligt styre använder jag mig av teorier kring multi-level governance eller flernivåstyrning. Jag utgår främst från Gary Marks begrepp flernivåstyrning, men lika centralt för att förstå förändringar i policyprocesser är neo-funktionalism och mellanstatliga teorier om europeisk integration.

I samband med konsolideringen av the Single European Act 1987 fördjupades medlemsländernas samarbete för en gemensam marknad. I syfte att underlätta integrationen genomfördes principen om kvalificerad majoritetsröstning – något som också fick det europeiska samarbetet att likna mer statlig styrning än internationellt samarbete. Samtidigt genomfördes även den sk partnerskapsprincipen som en reform av strukturfondsprogrammen för att stärka svagare regioner på den gemensamma marknaden. Principen syftar till att i större utsträckning aktivera de regionala och lokala aktörerna i förvaltning av fonderna. Ett samarbete mellan europeisk, nationell och regionalnivå förordades och en tydlig decentralisering uppstod. (Bache & Flinders, 2004: 2-3) Partnerskapsprincipen och sammanhållningspolitiken kan också förstås som ett sätt att motverka den gemensamma marknadens negativa effekter genom att skapa en reglerad kapitalism med hänsyn till subnationella förutsättningar (Bache, 2004: 166). Mot bakgrund av dessa förändringar utvecklade Gary Marks konceptet flernivåstyrning. Till skillnad från tidigare perspektiv på europeisk integration analyseras EU som en ny form av politiskt styre, men begreppet influeras tydligt av teorierna supranationalism och mellanstatlighet. Det förra skildrar processen av integration som att makt förskjuts från medlemsländer uppåt till övernationella europeiska institutioner eller transnationella organ. Maktförskjutningen kan också ses genom sk ”spill-over” effekter när unionens politik inverkar på övriga nationella policyområden. Kommissionen och Rådet har här ingen formell beslutsmakt men kan formulera målsättningar och riktlinjer för att samordna politiken med övergripande mål för den inre marknaden. Med utgångspunkt i mellanstatlighet ligger däremot tyngdpunkten på att staten har den reella beslutsmakten trots ett utvecklat samarbete med övernationella institutioner. Staterna antas då fungera som ”gatekeepers” för den inhemska politiken. (Bache & Flinders, 2004: 2-3)

Flernivåstyrning inbegriper däremot flera nivåer och aktörer i sin analys genom att ta hänsyn till även subnationella och icke-statliga aktörer. Det handlar dels om en process av multi-level på en vertikal nivå där makt fördelas mellan EU, medlemsländers regeringar och regionala enheter, dels om en horisontell nivå av transnationellt och gränsregionalt samarbete genom nätverk, intressegrupper och globala organ. Begreppet beskriver också governance som en ny form av mindre institutionaliserat, icke-hierarkiskt styre i publika-privata partnerskap. Marks & Hooghe (2004: 16-21) skiljer på två olika typer av flernivåstyrning - typ 1 och typ 2. Flernivåstyret enligt typ 1 bygger på ett närmast federalistiskt system där ansvarsfördelningen sker mellan tydligt definierade territoriella nivåer. Ett tydligt exempel är nationalstatens nivåer av regionala och lokala aktörer med ett

omfattande ansvar för flera politikområden. Tillhörigheten mellan olika nivåer, såväl parallella som hierarkiska, överlappar inte varandra och utgörs av ett begränsat antal. Denna typ av ”klassiskt” flernivåstyre begränsas dock inte till federationen och nationen utan gestaltas även i det internationella systemet. EU kan ses som ett uttryck för denna styrning genom att definiera ansvarsområden mellan en övernationell, nationell och subnationell nivå. Nationen behåller sin roll inom policyutveckling men utmanas av de övriga nivåerna inom vissa politikområden. Regional decentralisering inom EU betraktas som ett uttryck för flernivåstyre typ 1. Den andra typen av flernivåstyre fördelar istället auktoritet över ett flertal sfärer ofta sammanlänkade i nätverk. Tillhörigheten i olika sammanslutningar och mellan olika nivåer kan överlappa varandra. Fokus för policyutveckling tenderar att baseras kring en sakfråga, och samarbetet kan lösas upp när projektet är fullföljt. Till skillnad från att låta en policy behandlas inom definierade institutioner bör den behandlas av de offentliga eller privata aktörer som kan hantera den mest effektivt. Sammanslutningar i nätverksform med mer flexibel design kring sakfrågor utmanar inte den statliga suveräniteten på samma sätt som flernivåstyret typ 1.

4.3.1 Spill-over effekten

Utifrån den neofunktionalistiska eller supranationalistiska förklaringsmodellen beskriver begreppet spill-over hur politiska processer sammanlänkar ett politikområde med ett annat. Man kan göra en skillnad på funktionella och politiska processer av sammanlänkning där det funktionella utgår från en opåkallad process där målsättningar och preferenser förändras via kontakter och inflytande. Genom transnationella kontakter, lojalitetsbyggande och elitistiska kontakter kan inflytande resultera i policyförändringar som inte var intentionella. En politiskt påkallad spill-over effekt är däremot resultatet av att aktörers intressen styr integrationen av politikområden. Jacobsson & Johansson menar att dessa spill-over effekter gör det svårt att exkludera sociala frågor. Som exempel kan EMU nämnas som ställer nya krav på budgetpolitik, och i förlängningen skattesystem och sociala trygghetssystem. (Jacobsson & Johansson, 2001: 32-33).

5 Resultat och analys

I analysen fokuserar jag på de övergripande frågeställningarna om vilka socialpolitiska frågor som uppmärksammas, vilka målsättningar som aktualiserar dessa och hur staten förväntas verka inom dessa frågor. I relation till dessa identifierar jag tre tematiska områden för hur socialpolitik behandlas i materialet. Dessa teman utgör de diskursiva framställningar som jag identifierat: innovation inom offentlig sektor, integration och delaktighet på arbetsmarknaden samt nationella välfärdssystem som gränshinder. Analysen behandlar de tre texterna i följd med en kort beskrivning av texternas politiska sammanhang. I en avslutande del presenteras en diskussion kring resultatet i relation till den teoretiska anknytningen.

5.1 ÖRUS – Öresundsregional utvecklingsstrategi

Det material som presenteras nedan är strategier som Öresundskommittén antagit 2010 för det gränsöverskridande regionala arbetet i Öresund – *ÖRUS, Öresundsregional udviklingsstrategi/utvecklingsstrategi* (2010). Ett flertal aktörer från offentliga och privata verksamheter har bidragit i arbetet att formulera centrala prioriteringar för att stärka regionens attraktionskraft och integration i den internationella konkurrensen. Strategierna baseras på analyser från både nationell och europeisk nivå och har ekonomiskt stöd i Interreg programmen. ÖRUS är tänkt som ett redskap i regionutvecklingen på nationell, europeisk och regional nivå. Dokumentet revideras årligen och har ett tidsperspektiv som sträcker sig till 2020. Målsättningen är att: ”I 2020 skal Øresundsregionen være Europas mest attraktive og klimatsmarte region for borgere, erhvervsliv og besøgende takket være en effektiv udnyttelse af integrationen og den grænsregionale dynamik”. De fyra centrala områden som strategin tar upp är: *Viden og Innovation, Kultur og oplevelser, Sammenhængende og varieret arbejdsmarked, Tillgængelighed og mobilitet*. Utöver dessa områden ska hänsyn tas till att stärka regionen ifråga om klimat, öppenhet, hälsa och hållbar utveckling. (ÖRUS, 2010: 4,5, 9-13).

För att möta internationell konkurrens och ökade krav på arbetsmarknaden betonas ett utvecklat samarbete och integration över nationsgränserna. Detta innebär bl a samordning av nationella system och hantering av gränshinder. Samordningen tar sig uttryck inom alla fyra strategiska områden. Målsättningen *Viden og innovation* (ÖRUS, 2010: 14 ff.) behandlar kunskaps- och utbildningssektorn i regionen. Här eftersträvas en harmonisering av meriter från universitetsutbildningar för att bidra till fri rörlighet över gränsen.

Entreprenörskap och innovation efterfrågas för ekonomisk tillväxt och för att knyta kompetensutveckling till arbetsmarknaden. Innovation på ett sektorsövergripande plan mellan näringsliv, forskning och offentliga myndigheter är ett led i att stärka konkurrenskraften. Detta får även direkt betydelse för det socialpolitiska området då nytänkande uttrycks som nödvändigt inom de nordiska välfärdssystemen:

”Det nordiske velfærdssystem har brug for sociale innovationer og socialt iværksætterier for at imødekomme fremtidens krav, og dette skal stimuleres og støttes. Den omfattende sundheds- og sygeplejesektor samt en stor kommunal velfærdssektor på begge sider af Sundet udgør et godt grundlag for det.”(ÖRUS, 2010: 20).

Den målsättning som har mest relevans för socialpolitiska frågor är *Samanhållen och varierad arbetsmarknad*. (ÖRUS, 2010: 26 ff.) En aktiv strategi för arbetsmarknads- och bostadspolitik ska ses mot bakgrund av att regionen kan tänkas stå inför arbetskraftsbrist i framtiden. Konkurrens om arbetstagare kan uppstå över nationsgränserna och en integrerad, öppen arbetsmarknad formuleras som nödvändig. Utmaningar som identifieras är formella och institutionella hinder för gränsgångare, samordning av utbildningar och integrering av utländsk arbetskraft. För att möta dessa utmaningar efterfrågas bla samordning i system för meritvärdering och förändrade skattesystem.

”Att få anpassat skattesystem, socialförsäkringssystem och A-kassesystem så att arbete och boende på olika sidor av Öresund underlättas” (ÖRUS, 2010: 29).

Det är alltså inom ramen för arbetsmarknadspolitik och sysselsättning som socialpolitiska frågor främst behandlas. Syftet med att göra förändringar på detta område är att möta arbetskraftsbrist, stärka regionutvecklingen och välfärden.

”En integrerad arbetsmarknad som erbjuder många olika typer av jobb, är en strategisk förutsättning för att Öresundsregionen ska fortsätta att utvecklas i positiv riktning. Det är även en viktig förutsättning för befolkningens välfärd och företagets tillväxt.” (ÖRUS, 2010: 29).

ÖRUS formulerar även en tydlig strategi i förhållande till samarbetet mellan nationell och regional nivå. Prioriteringarna ska betraktas som ett underlag för staternas arbete med regionutvecklingen och bidra till att uppmärksamma viktiga frågor för Öresund. En dialog mellan de regionala aktörerna och de två staterna sinsemellan är viktig då ansvaret för olika frågor tillskrivs regionala respektive statliga aktörer.

”Det er af stor betydning, at alle vigtige aktører og parter i Øresundsregionen, sammen med nationale parter, arbejder for at visionen og udviklingsstrategierne bliver taget op, og de strategiske indsatser gennemføres.” (ÖRUS, 2010: 4).

”Andre udfordringer skal løses gennem samarbejde mellem de ansvarlige nationale myndigheder, ministerier og frem for alt de to regeringer. Det er derfor behov for at de to stater fører en politisk dialog med Öresundskommitten, regioner og kommuner, og med udgangspunkt i Ørus strategier, starter udviklingsarbejdet af hele Øresundsregionen, som en tværnational strategi.” (ÖRUS, 2010: 5)

I strategin framgår att Öresundskommittén och regionala aktörer önskar ett starkt engagemang från nationell nivå, och att utvecklingsprojektet är ett gemensamt ansvar.

I Öresundsregional Utvecklingsstrategi kan man utläsa tre tematiska perspektiv på sociala frågor inom ramen för de strategiska insatserna. Jag identifierar dem som innovation inom offentlig sektor, integration och delaktighet på arbetsmarknaden samt nationella välfärdsystem som gränshinder. Nya lösningar inom vården och ett samarbete mellan näringsliv och offentlig sektor ses som ett viktigt led i att stärka regionens framtida tillväxt. Arbetsmarknadsåtgärder och utbildningssystem bör anpassas för att underlätta integration. Samtidigt måste även antalet anställda öka för att möta arbetskraftsbrist. Ännu ett viktigt steg i att underlätta för arbetstagare över gränserna är att eliminera formella hinder och anpassa de statliga systemen. Samarbetet mellan Öresundskommittén som regional aktör och staten gäller inte endast sociala frågor. Den sammantagna bilden av samspelet mellan olika administrativa nivåer visar på en önskan om engagemang från statlig nivå.

5.2 En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013

I enlighet med EU:s sammanhållningspolitik och Lissabonstrategin har regeringen utarbetat *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning* som ligger till grund för Sveriges regionala utvecklingsarbete. Den nationella strategin samordnar regional utvecklingspolitik, arbetsmarknadspolitik och sammanhållningspolitik. De ska tillsammans med europeiska sammanhållningspolitiken bidra till hållbar utveckling utifrån ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter. Europeiska Rådet har fastslagit tre riktlinjer för sammanhållningspolitiken i Europa, varav två berör Sveriges utveckling: *Regional konkurrenskraft och sysselsättning* samt *Territoriellt samarbete*. Sverige tilldelas strukturfondsmedel för utveckling av dessa områden och den nationella strategin formulerar ett program för regioner och myndigheter i arbetet med dessa prioriteringar. Strategin antogs 2007 och sträcker sig över programperioden 2007-2013. I utformandet av strategin har representanter från lokal, regional, nationell nivå samt näringsliv, intresseorganisationer och arbetsmarknadsparter deltagit i

dialogen. (*En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013*, 2007: 4-9)

Målet för regionalpolitiken är att stärka tillväxt och välfärd genom hållbar utveckling. Strategin formulerar målsättningen som ”väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet”. Konkret så definieras arbetsmarknadspolitiska åtgärder som en central del av regionpolitiken. Regeringen formulerar fyra prioriteringar som ska vara vägledande för det regionala utvecklingsarbetet: *Innovation och förnyelse, Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud, Tillgänglighet samt Strategiskt gränsöverskridande samarbete*. Inom ramen för dessa prioriteringar har åtta mer specificerade riktlinjer definierats, och det är kring dessa som min analys främst fokuseras. De prioriteringar som har störst relevans för det socialpolitiska området är *Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud* samt *Strategiskt gränsöverskridande samarbete*.

Inom målsättningen *Innovation och förnyelse* behandlas främst nyskapande och entreprenörskap inom näringslivet. Syftet med att skapa innovativa miljöer för företag är att skapa tillväxt och bevara Sveriges position i den internationella konkurrensen. De områden som berörs är framförallt företagande och kompetensutveckling. Men en väl utvecklad samordning och entreprenörskap inom flera samhällssektorer ses som en förutsättning för innovationsskapande:

”Nyskapande behövs inom alla delar av samhället – inom näringslivet, den offentliga sektorn, föreningslivet och skolan. (...) Det gäller bla inom utbildningssektorn, forskningen, den offentliga sektorn och de politiska processerna.” (*En nationell strategi för regional konkurrenskraft, sysselsättning och entreprenörskap*, 2007: 14)

En av riktlinjerna formuleras som:

”Innovativa miljöer: - främja samarbete mellan FoU, näringsliv och offentlig sektor, utveckla initiativ för effektivare samspel inom innovationssystem och kluster.” (*Ibid*, 2007: 16)

Även om innovation och entreprenörskap främst behandlar näringslivet berörs socialpolitik genom en strävan efter nya lösningar också inom den offentliga sektorn och utbildningsområdet.

Den prioritering som har mest relevans för socialpolitik är *Kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud* med dess fokus på livslångt lärande för arbetstagare och delaktighet på arbetsmarknaden. Utveckling av arbetstagares kompetens anses som viktigt både för näringsliv och individers möjligheter på arbetsmarknaden. För att tillgodose arbetsmarknadens behov är ett

dynamiskt och kvalitativt utbildningssystem för arbetslösa och anställda en förutsättning. Riktlinjerna som tydliggör dessa prioriteringar formuleras som:

”Främja sådan kompetensutveckling som säkerställer en omställning av redan sysselsatta så att de inte riskerar arbetslöshet på grund av att de inte har efterfrågad kompetens.” (Ibid, 2007: 20)

”Underlätta för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden att träda in och stanna kvar på arbetsmarknaden genom otraditionella insatser.” (Ibid, 2007:20)

En tydlig socialpolitisk prioritering kommer till uttryck i strävan efter delaktighet och social integration på arbetsmarknaden. Vikten av att aktivera grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden samt stimulera till ökad arbetsinsats formuleras utan explicit hänvisning till ekonomisk konkurrenskraft eller tillväxt, och mer som ett självändamål. Integrationen på arbetsmarknaden berör grupper som ungdomar, invandrare, äldre, sjukskrivna samt förespråkar en jämlikhet mellan kvinnor och män.

”Stora delar av den vuxna befolkningen i arbetsför ålder står utanför arbetsmarknaden eller arbetar mindre än de skulle vilja. (...) För att bryta utanförskapet är det viktigt att arbetsviljan hos alla som vill och kan arbeta tas tillvara.” (Ibid, 2007: 19)

”(...) där alla kan känna sig delaktiga oavsett tex etniskt ursprung, där kvinnor och män deltar på samma villkor, där de äldre ges en möjlighet att stanna kvar till pensionsålder så att deras arbetslivserfarenhet och kompetens tas tillvara och där de unga har en möjlighet att bli etablerade på arbetsmarknaden.” (Ibid, 2007: 17)

En av de prioriterade områdena behandlar strategiskt gränsöverskridande samarbete. Här anges framförallt målsättningar för strukturen på det gränsregionala samarbetet i relation till statens roll. Men även vikten av att anpassa nationella regelverk för att underlätta utbytet av viktiga samhällsfunktioner betonas. Samarbeten över nationsgränser uttrycks som en del i att utveckla målen för regional konkurrenskraft. Dessa samarbeten kompletterar en nationell strategi och initieras av att regionala aktörer har gemensamma intressen i vissa frågor. Vikten av att politik på regional nivå samverkar med nationell nivå betonas:

”Regionala aktörer kan genom att utveckla ändamålsenliga gränsöverskridande samarbeten uppnå en kritisk massa och kompletterande kompetenser inom viktiga utvecklingsområden såsom arbetsmarknad, forskning, utbildning, innovationsmiljöer” (Ibid, 2007: 25)

”Det är viktigt att regionala prioriteringar och insatser beaktar relevant nationell politik, och vice versa, så att en tydlig ömsesidig nytta uppstår.” (Ibid, 2007: 25)

Prioriteringen innebär även att gränsregionala hinder i form av skillnader i regelverk bör avvecklas. Liksom i ÖRUS framgår det att vissa lagar bör anpassas för att underlätta samverkan och möjligheter för arbetsmarknaden. En av riktlinjerna för gränsöverskridande och transnationella program formuleras således:

”Utveckla gränsöverskridande samverkanslösningar för att öka tillgången till viktiga samhällsfunktioner.” (Ibid, 2007: 25)

I *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013* framgår även här de tre tematiska inriktningarna för socialpolitiska frågor. I syfte att stärka innovation och nyföretagande behövs ett samspel mellan flera samhällssektorer, däribland den offentliga sektorn. Den offentliga sektorn, serviceverksamhet och viktiga samhällsfunktioner utvecklas positivt i samband med entreprenörskap och förändring av ex formella regelverk. Socialpolitiken utgör via en process av innovation och förnyelse en del av att stärka den regionala konkurrenskraften. En andra tematik behandlar socialpolitiska frågor utifrån arbetsmarknadspolitiska perspektiv om kompetensförsörjning och delaktighet för att stärka arbetslinjen och ekonomin. Målsättningarna kring arbetsmarknadsutvecklingen understryker vikten av integrering av olika socialgrupper, och formulerar delaktighet som något av ett värde i sig. Den tredje tematiken främjar arbetet med att minimera gränshinder i form av regler för att underlätta serviceverksamhet i regionerna. Liksom i ÖRUS sammanlänkas socialpolitik med innovation, arbetsmarknadspolitiska åtgärder, samt i kontexten av att undanröja hinder för gränsregionalt samarbete. Samspelet mellan nationell och regional nivå bör vara ömsesidigt, även om det finns en starkare betoning på att de regionala perspektiven bör ta hänsyn till nationella mål.

5.3 Program för Europeiskt territoriellt samarbete – Interreg IV A Öresund-Kattegatt-Skagerrak 2007-2013

Materialet som analyseras nedan är det program som i enlighet med Europeiska Rådets förordningar¹ och Gemenskapens strategiska riktlinjer² anger målsättningar för Interreg IV A för strukturfondsperioden 2007-2013. De svenska, danska och norska regeringarna fick 2005 i uppdrag att utarbeta ett gränsöverskridande program för regionen Öresund-Kattegatt-Skagerrak, och valde att dela upp programmet i två delar, där min analys fokuserar på den som behandlar Öresund. På uppdrag av danska och svenska regeringen har Region Skåne med många berörda aktörer i regionen utarbetat målsättningar och strategier i det operationella programmet. Till bakgrund för Interreg IVA så har Öresundsregionen tidigare genomgått en progressiv utveckling via EU-stöd från programmen Interreg II 1996, samt Interreg III A 2000. Programmet koordineras med Lissabonstrategin som grund för målsättningarna i regionen och målet för ”Europeiskt territoriellt samarbete” är en stärkt integration med hållbar utveckling. De fonder som tilldelas nationerna under programperioden 2007-2013 ska utgå från de prioriterade områden som formuleras i programmet och anknyta till europeiska riktlinjer, nationella prioriteringar och regionala förutsättningar. (*Program för europeiskt territoriellt samarbete, Interreg IVA*, 2008: 4,5 9, 11,12). Målsättningarna för området Öresund är att bli ”Europas mest attraktiva och konkurrenskraftiga region”. Programmet formulerar tre mål som knyter an till EU:s strategi för konkurrenskraftiga regioner: *Ökad hållbar ekonomisk tillväxt, Fysiskt, planeringsmässigt och organisatoriskt sammanbunden region*, samt *Ökad vardagsintegration*. Dessa mål förtydligas i tre prioriterade områden vilka programprojekten bör syfta till: *Främja hållbar ekonomisk tillväxt, Binda samman regionen*, samt *Främja vardagsintegration*.

Målet om att *Främja hållbar ekonomisk tillväxt* i Öresundsregionen betonar ett kunskapsutbyte mellan forskningsmiljö och näringsliv. Satsningar på kompetensförsörjning och ett samspel mellan flera samhällssektorer bidrar till tillväxt och konkurrens. Liksom i ÖRUS och den nationella strategin identifieras innovation och samordning som viktiga förutsättningar. Socialpolitiken berörs som en del i att främja nyföretagande genom ett samarbete mellan offentlig och privat sektor.

¹ Rådets förordning 2006/1083/EG

² Rådets beslut om Gemenskapens strategiska riktlinjer 2006/702/EG

”Ett samarbete mellan den offentliga och privata sektorn synliggör möjligheterna för näringslivet vilket förbättrar konkurrenskraften i regionen” (Program för europeiskt territoriellt samarbete, 2008: 45)

Inom ramen för målsättningen om att *Binda samman regionen* främjas ett samarbete om fysiska och organisatoriska hinder. Det gäller exempelvis infrastruktur, transport och kommunikation. Även institutionella samordningar i form av projekt och strategier bör främjas. Målsättningen prioriterar här ett gränsöverskridande samarbete kring service och samhällsfunktioner. Det gäller exempelvis utbyte mellan sjukhus och inom hälsoområdet.

”Att utveckla gränsöverskridande samverkanslösningar för att öka tillgången till viktiga samhällsfunktioner är angeläget. Exempel på detta kan vara gemensamma system och miljöeffektiv energiförsörjning och gemensamt användande av infrastrukturer, tex ifråga om hälsovård, turism och utbildning.” (Ibid, 2008: 46)

”Samarbetet ska stärkas genom utnyttjande och förbättring av gemensamma resurser och gemensam service. Det är viktigt att det arbetas på att erbjuda och utnyttja service på båda sidor om gränsen, det kan till exempel vara service inom olika typer av utbildningsinstitutioner, sjukvård, social omsorg och beredskapstjänster. Det kan också vara konkret samarbete mellan polis, räddningstjänst, tull med mera.” (Ibid, 2008: 47)

Den tredje prioriteringen *Främja vardagsintegration* har formulerats i syfte att få människor att se det som naturligt att bosätta sig över gränserna och utnyttja arbetsmarknaden fullt ut. En strategi är därför att bryta ned barriärer som hindrar medborgares rörlighet på arbetsmarknaden. Den socialpolitiska aspekten blir tydlig i betoningen på delaktighet för de grupper som står utanför arbetsmarknaden. Liksom i ÖRUS framhävs även en koordinering av utbildningar och meritvärdering för att öka anställbarhet.

”De mänskliga resurserna ska kunna röra sig fritt i regionen, både när det gäller arbete och utbildning. Det betyder att det ska skapas ramar och villkor som säkrar att barriärerna minskas och att möjligheterna ökas. En väl fungerande arbetsmarknad betyder också att det ska säkras att svagare grupper i regionen får möjlighet att delta i arbetsmarknaden och tillgång till utbildningssystemet.” (Ibid, 2008: 45)

När det gäller samspelet mellan europeisk, nationell och regional nivå framkommer det att ett samarbete är nödvändigt, men det betonas också att ett nationellt perspektiv kan vara ett hinder för utvecklingen. Så kan exempelvis nationella system vara ett hinder för sociala aspekterna av integration på arbetsmarknaden:

”De nationella systemen inom områdena för till exempel kollektivavtal, socialförsäkring, skattesystem, pensionsregler med mera inverkar negativt på

möjligheterna till integration.” (Ibid, 2008:31)

I en kommentar om behov för samarbetsklimat framgår att stödet för att utveckla regionen måste komma från flera nivåer och aktörer:

”En av de viktigaste förutsättningarna för att stärka den positiva utvecklingen och komma bort från ett nationellt tänkande är att skapa ett interregionalt partnerskap som kan stimulera det interregionala tänkandet på båda sidor av Öresund, som känner ett övergripande ansvarstagande och som kan säkra ett brett samarbete och involvering av många aktörer. Ju mer konkret aktivitet från gräsrotsnivå, desto starkare blir integrationen.” (Ibid, 2008: 32)

De socialpolitiska frågorna formuleras även i detta dokument i relation till vissa tematiska artikuleringar kring innovation av offentlig sektor, medborgares möjlighet på arbetsmarknaden och nedbrytning av gränshinder/samarbete för samhällsfunktioner över nationsgränser. Relationen mellan de olika styrningsnivåerna framställs något annorlunda genom att lägga vikten vid behovet av regionala aktörers inflytande över hur regionutvecklingen ska drivas framåt.

6 Diskussion och slutsatser

Analysen har syftat till att identifiera de diskurser kring socialpolitik som förekommer inom handlingsplaner för regionalutveckling i Öresundsregionen. Den framträdande tematiken har uppmärksammat socialpolitiska frågor i relation till innovativa lösningar för offentlig sektor, som dels innebär gränsöverskridande lösningar för viktiga samhällsfunktioner samt samarbete mellan näringsliv och offentliga tjänster. Den tematik som främst har skapat ett utrymme för sociala frågor är strävan efter en integrerad arbetsmarknadsregion.

Arbetsmarknadspolitiska strategier har utgjort en stor del i alla tre dokument, men möjligen uppmärksammas som mest i *En nationell strategi för konkurrenskraft, sysselsättning och entreprenörskap 2007-2013*. Det är också denna handlingsplan som tydligast fokuserat på delaktighet och integrering av svagare grupper på arbetsmarknaden. Och dessutom uttryckt möjligheten till arbete som en viktig kvalitet i sig – utan specifik koppling till målsättningar om stärkt ekonomisk tillväxt eller konkurrenskraft. Den tredje ramen inom vilken sociala frågor uppmärksammas utgår ifrån problematiken kring sociala system som hinder för en integrerad arbetsmarknad och rörlighet för företag. Här åsyftas dels explicita åtgärder i form av anpassning av nationell socialförsäkring och skattesystem för att öppna den gränsregionala dynamiken, men även en transnationell samordning av sjukvård och arbetsmarknadsåtgärder som kompetensutveckling. De perspektiv på negativ europeisk integration i form av avreglering och positiv integration i form av samordning gör sig gällande genom en strävan att avveckla gränshinder samt bygga upp nya samverkansformer. Det är framförallt *Öresundsregional Utvecklingsstrategi 2010* som fokuserat på avveckling av gränshinder, möjligtvis för att Öresundskommittén som regional aktör har tydligare förankring i de lokala problemen.

De socialpolitiska frågor som uppmärksammas inom ramen för regionutveckling behandlar främst åtgärder som kan kopplas till arbetsmarknad och näringslivsutveckling, och därtill för att underlätta en fri rörlighet och integration på marknaden. Därmed tydliggörs också Europeiska Unionens inflytande. Även om de regionalpolitiska målsättningarna i Öresund behandlar nationellt kärnpolitiska områden som hälsa, utbildning och sjukvård är det tydligt att strävan efter ekonomisk tillväxt och konkurrens har som mest konkret effekt på närliggande socialpolitiska åtgärder. En intressant iakttagelse är att de tre identifierade diskurserna förekom i alla tre dokument, och var de områden som socialpolitiska frågor uppträdde i. Möjligen är det direkt relaterat till EU:s inflytande på hur de nationella och regionala målsättningarna ska formuleras.

6.1 Unionens inflytande eller gemensam styrning?

Den spill-over effekt som Jacobsson & Johansson (2001: 32-33) identifierar skulle kunna motsvaras av att de socialpolitiska prioriteringar som uppmärksammas återkommer i alla tre texter. Då sysselsättning och arbetsmarknad i en bred definition dessutom inberäknas i EU:s socialpolitik kan man möjligtvis se spåren av att det europeiska inflytandet ligger till grund för nationellt och regionalt fokus på dessa områden. I enlighet med teorier om supranationalism utvidgas då unionens auktoritet även till policyområden som institutionerna inte har formell beslutsrätt inom. I materialet framgår det ändå tydligt att nationerna har stor frihet att formulera sina egna strategier utifrån övergripande mål, och de riktlinjer som uppmärksammar exempelvis hälsa och sjukvård är vagt formulerade. Som helhet kan nog dessa strategier från europeiskt håll ändå betraktas som en form av mjukstyrning. Den processen skulle nog med Jacobssons & Johanssons termer snarare formuleras som funktionell än politisk då integrering och överlappning av politikområden snarare tycks vara ett resultat av effektrelaterad närhet än intressestyrning. En viktig aspekt är dock att relationen mellan texterna snarare verkar uttryckas med ömsesidig auktoritet. Samspelet mellan europeisk, nationell och regional nivå tar sig lite olika uttryck i varje dokument. *ÖRUS* lyfter fram behovet av statligt engagemang för de frågor som definieras av Öresundsregionala aktörer. Processen med det regionala utvecklingsarbetet bör drivas ömsesidigt men det är viktigt att nationella representanter deltar i dialogen då vissa frågor behöver drivas på statlig nivå. *En nationell strategi för regional konkurrenskraft och sysselsättning* betonar däremot behovet av att regionala strategier utformas i enlighet med övergripande nationella målsättningar, även om ömsesidig styrning är en grundförutsättning. *Program för europeiskt territoriellt samarbete* antyder att ett nationellt perspektiv ofta är så rotat att det står i vägen för en fullt integrerad region. Istället förespråkas starkare regionala aktörer.

I Marks förståelse av flernivåstyrelse skiljer sig den nya typen av styrelse genom att auktoritet inte bara fördelas mellan stat och europeiska institutioner utan även decentraliseras till regionala aktörer. Denna struktur framkommer tydligt i de tre dokumenten, där Öresundskommittén som en mellanstatlig aktör tilldelas en betydande roll. Enligt Hooghe & Marks (2004:19) kan den första formen av mer federalistiskt styrelse symboliseras av Europeiska Unionen som sprider sina ansvarsområden över flera horisontella nivåer. Denna flernivåstyrning typ 1 har flera gemensamma drag med hur de tre dokumenten formulerar styrning. Trots att utvecklingsarbetet i Öresundsregionen centreras till vissa gränsregionalt gemensamma utmaningar tenderar utvecklingsprogrammen att bli övergripande genom att omfamna breda perspektiv. De socialpolitiska frågorna integreras således inom ett flertal områden. Denna typ av sektorsövergripande struktur är typiskt för den mer federala styrningen i flernivåstyrning typ 1. Å andra sidan så förespråkar samtliga strategier nya former av samarbete på tvärs mellan

samhällssektorer och administrativa nivåer, även när det specifikt gäller offentlig sektor/viktiga samhällsfunktioner. Utvecklingsstrategierna är dessutom utarbetade av representanter från ett flertal vertikala nivåer, dvs engagemanget i Öresundsregionala utvecklingen överlappar ett flertal nätverk och myndigheter.

6.2 Slutsats

I en återknytning till mina frågeställningar är möjligen det tydligaste resultatet att de socialpolitiska frågeställningar som uppmärksammas alla har stark anknytning till europeiska, nationella och regionala utvecklingsplaner för Öresundsregionen, avseende ekonomisk tillväxt, internationell konkurrens och nyföretagande. I enlighet med teorier om supranationalism och spill-over effekter kan man se en tendens att en viss typ av ekonomisk policy får genomslag och inverkar på närliggande socialpolitiska frågor. Det förekommer efterfrågan på förändring av nationella sociala trygghetssystem. Men samtidigt visar strategierna att det är i syfte att integrera regionen som dessa riktlinjer formuleras, och som kontrast till en negativ integration finns det möjligen ett värde i att aktivt verka för positiv integration. De socialpolitiska områden som uppmärksammas ramar in i diskurserna om innovation av offentlig sektor, integration och delaktighet på arbetsmarknaden, samt nationella välfärdssystem som gränshinder. Konkreta problem relateras till arbetsmarknads- och näringslivsutveckling. Trots en tendens till likriktning utifrån europeiska målsättningar framträder ett tydligt decentraliserat flernivåstyre där både europeiska och regionala aktörer understryker det nationella ansvaret att föra en dialog med de regionala gräsrotterna. Liksom EU liknas vid en humla som egentligen inte borde kunna flyga, antar strategierna för regionutveckling i Öresund både en skepnad av federalistiskt inspirerat flernivåstyre och en mer nätverksbaserad, gränsöverskridande struktur.

7 Referenser

- Bache, Ian & Flinders, Matthew, 2004, "Themes and Issues in Multi-level Governance, Bache, Ians & Flinders, Matthew, *Multi-level Governance*, New York:Oxford.
- Bache, Ian, 2004, "Multi-level Governance and European Union Regional Policy", Bache, Ian & Flinders, Matthew, *Multi-level Governance*, New York: Oxford University Press.
- Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.), 2005, *Textens mening och makt*, Lund: Studentlitteratur.
- Blomqvist, Paula, 2003. "EU och välfärdens gränser", Blomqvist, Paula (red.), *Den gränslösa välfärdsstaten*, Avesta: Agora.
- Hooghe, Liesbet & Marks, Gary, 2004, "Contrasting Visions of Multi-level Governance, Bache, Ian & Flinders, Matthew, *Multi-level Governance*, New York: Oxford University press.
- Jacobsson, Kerstin & Johansson, Karl Magnus, 2001, "Välfärdspolitik och nya samarbetsformer i EU", Jacobsson, Kerstin (red.), *Mot en europeisk välfärdspolitik?*, Angered: SNS förlag.
- Jørgensen, Marianne W & Phillips, Louise J. 2002, *Discourse Analysis as Theory and Method*, Sage Publications
- Montin, Stig, 2010. "Kommunerna och flernivåstyrningen I EU: Inflytande, anpassning eller inbäddning?", Centrum för Urbana och Regionala Studier. Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling. Örebro universitet.
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003, *Territorial Reviews, Öresund, Denmark/Sweden*, <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/0403041E.PDF>
- Öresundskommittén, *Dette er Øresundsregionen. Human Capital of Scandinavia*, <http://www.oresundskomiteen.dk/Fakta-og-publikationer/Dette-er-%C3%98resundsregionen> 1 Januari 2011.

European Commission, *Regional Policy, Operational Programme “Öresund-Kattegatt-Skagerrak”*

http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=SE&gv_reg=ALL&gv_PG M=1279&gv_defL=7&LAN=7 1 Januari 2011.

Europeiska Rådets förordning om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska Socialfonden och Sammanhållningsfonden, 2006/1083/EG oktober 2006

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:SV:PDF>

1 Januari 2011

Europeiska Rådets beslut om Gemenskapens Strategiska riktlinjer för sammanhållningen 2006/702/EG 6 oktober 2006.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:291:0011:0032:SV:PDF>

1 Januari 2011

Material:

Program för Europeiskt territoriellt samarbete. Interreg IVA Öresund-Kattegatt-Skagerrak 2007-2013, Europeiska Unionen, Europeiska Regionala Utvecklingsfonden,

<http://www.interreg-oks.eu/se/Material/Files/Programdokument/Interreg+IV+A+%C3%96resund-Kattegat-Skagerrak+program+-+svensk+version> 1 Januari 2011

En nationell strategi för regional konkurrenskraft, sysselsättning och entreprenörskap 2001-2013. Näringsdepartementet, 2007, Danagårds grafiska

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/07/48/35/a1936bfb.pdf> 1 Januari 2011

ÖRUS, *Öresundsregional utvecklingsstrategi*, Öresundskommittén, 2010

http://www.oresundskomiteen.dk/public_site/webroot/cache/media/file/230x230SVDK14.05.10.pdf 1

Januari 2011

