

Öresundsregionen i regionernas Europa

En kvalitativ studie av gränsöverskridande politiskt
samarbete och governance i Regionkommittén

Abstract

The object of this thesis is the Öresund region and the Committee of the Regions (CoR). It may be the first survey to examine a cross-border region such as the Öresund region within the Committee of the Regions and describes how Swedish and Danish CoR-members from this region co-operate within the CoR.

Semi-structured elite interviews have been conducted with CoR-members at the sub-national level in the Öresund region and theories of governance, including multi-level governance and accountability, have been applied to describe and discuss the political cooperation and its democratic aspects.

The findings are that the cross-border co-operation within the Öresund region has no real influence on the co-operation. The members tend to cooperate informally both with each other and other members as the formal settings for cross-border cooperation are poor within the CoR. Some problems of accountability can occur as the members are representatives and not elected to this body and there is a strong search for consensus within the committee. The multi-level governance tends not to threaten democracy as the committee is an advising and not a decision-making European body, but the CoR-members as actors in different networks and problems of accountability may be a threat to democracy.

Keywords: Öresund region, Committee of the Regions, governance, multi-level governance, accountability

Characters: 69 953

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	1
1.2	Teori	2
1.3	Metod och material.....	3
1.4	Avgränsning	4
1.5	Disposition	4
2	Bakgrund	6
3	Governance	7
3.1	Flernivåstyre och ansvarsutkrävande	7
3.2	Flernivåstyret och demokratin.....	9
4	Öresundsregionen	11
4.1	Öresundsregionen – en europeisk modellregion	11
4.1.1	En reell region?	12
4.1.2	Ett svenskt-danskt gränsöverskridande samarbete.....	12
4.2	Politiskt samarbete i Öresundsregionen	13
5	Regionkommittén	15
5.1	Regionkommitténs uppgifter och organisation	15
5.2	Regionernas Europa	16
5.3	Öresundsregionalt samarbete i Regionkommittén	17
5.3.1	Informellt samarbete	17
5.3.2	Formellt samarbete.....	20
5.3.3	Nätverksbaserat samarbete med fritt mandat och konsensus	21
6	Diskussion	24
7	Sammanfattning	29
8	Referenser	31
	Bilaga 1: Intervjuade ReK-ledamöter	35

Bilaga 2: Intervjuguide..... 36

1 Inledning

Det pågår ett gränsöverskridande regionalt samarbete i Öresundsregionen. Sådana samarbeten ökar i omfattning och stöds medvetet av EU:s politik, men formerna för samarbetet är under utveckling. Det är därför angeläget att studera dessa nya politiska arenor i ett demokratiperspektiv. Samtidigt pågår en diskussion om hur EU:s politiska processer kan göras mer demokratiska. EU:s flernivåstyre är komplext och den europeiska integrationsprocessen fördjupas genom EU-lagstiftningen och aktualiserar frågor som rör ansvarsutkrävande och legitimitet (Hall et al. 2005:14 och Best, Christiansen & Settembri 2008:252). Uppskattningsvis 60 % av alla ärenden som behandlas i kommunernas och landstingens fullmäktigesammanträden påverkas av EU. För att påverka EU:s lagstiftningsprocess måste regionala och nationella aktörer vara samordnade, men den subnationella nivån är ofta inbäddad i institutionella ordningar som begränsar dess påverkan i beslutsprocesserna (Montin 2010:137).

Ett rådgivande organ i EU:s lagstiftningsprocess är Regionkommittén (ReK). I Lissabonfördragets artikel 307 står det bland annat att Regionkommittén ska höras av Europaparlamentet, rådet eller kommissionen särskilt i fall ”som rör gränsöverskridande samarbete”. Kopplingen mellan den gränsöverskridande regionen Öresundsregionen och Regionkommittén kan tyckas självklar, men om man ser till dagens komplexa politiska karta ser verkligheten annorlunda ut. ReK:s ledamöter utgörs mestadels av förtroendevalda i regionstyrelser eller kommunfullmäktigen i medlemsstaterna och ska på så vis vara EU:s ambassadörer i regionerna och kommunerna samt deras språkrör i den europeiska debatten. De är dock inte direkt valda till organet, utan nominerade i sin kapacitet som privatpersoner (Tallberg 2007:177 ff. och Regionkommittén 2009a).

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur politiker från kommuner och regioner i Öresundsregionen arbetar och samarbetar med varandra inom Öresundsregionen och i Regionkommittén. Uppsatsen belyser dels Öresundsregionen som region, dels Regionkommittén som rådgivande EU-organ samt vad det europeiska flernivåstyret innebär rent demokratiskt. Regionkommitténs ledamöter är kommun- och regionpolitiker med fria mandat, men inom kommittén arbetar de i nationella delegationer, politiska grupper, utskott och mellanregionala grupper. Det är intressant att se om den egna regionens eller kommunens intressen krockar med andra intressen. Samverkar

ledamöterna från Öresundsregionen med varandra och finns det då plats för nationsgränsöverskridande samarbete inom Regionkommitténs ramar?

Uppsatsens *frågeställningar* är följande: På vilket sätt sker formellt och informellt samarbete mellan representanter från Öresundsregionen i Regionkommittén? Vilka komplikationer innebär det politiska arbetet i Regionkommittén i ett demokratiperspektiv?

1.2 Teori

Uppsatsen knyter an till tidigare forskning om Regionkommittén, men är den första studien som belyser öresundsregionalt samarbete inom Regionkommittén och troligtvis även den första som belyser en nationsgränsöverskridande region i Regionkommitténs arbete.

I uppsatsen tillämpas teorier om interaktiv samhällsstyrning och ansvarsutkrävande för att undersöka vilket styressätt som Regionkommittén representerar i EU:s flernivåstyre och vad det innebär i ett demokratiperspektiv. Teorin utgår främst från svenska statsvetare som Montin & Hedlund (2009), Pierre (2004) och Björk et al. (2003), då deras ansatser om governance är bättre tillämpbara på skandinaviska förhållanden än angloamerikansk governance-forskning. Governance ses nämligen som ett nytt fenomen inom den angloamerikanska forskningen, men flernivåstyrning är inget nytt i exempelvis Sverige, utan har funnits länge i det politiska systemet (Montin 2010:125 och Pierre 2009:40ff.). Governance handlar om ett paradigmskifte när samhällsvetenskaperna inte kunnat förklara olika fenomen för att förstå hur politiska system och processer styrs i dagens institutionellt komplexa sfär (Björk et al. 2003:22). Ansatsen rör ”nya former av ömsesidigt samspel mellan olika samhällsaktörer” vid projekt som kräver samverkan¹ och beskriver hur den nationella politiken förflyttats ”uppåt genom europeisering”, nedåt till kommuner och regioner genom delegering och decentralisering samt utåt genom privatisering” (Montin & Hedlund 2009a:7, 11).

Regionkommittén har tagit eget initiativ till en vitbok om flernivåstyre (Regionkommittén 2009) och därför används kommitténs egen definition av flernivåstyre i uppsatsen. Montin & Hedlunds fyra förhållningssätt mellan governance och demokrati tillämpas för att belysa eventuella problem med detta flernivåstyre.

Uppsatsen bygger på följande *teser*: Samarbetet mellan ledamöterna från Öresundsregionen sker informellt då det inte finns någon plats för nationsöverskridande regioner inom Regionkommitténs formella ramar. Regionkommittén minskar EU:s demokratiska underskott till viss del, men ett

¹ Byggandet av Öresundsbron är ett sådant exempel enligt Montin & Hedlund (2009:7).

demokrativärde som ansvarsutkrävande blir problematiskt med indirekt folkvalda ledamöter.

1.3 Metod och material

Uppsatsens empiriska material utgörs av en kvalitativ undersökning bestående av åtta intervjuer med tre svenska och fem danska ReK-ledamöter². De har politiska uppdrag i kommuner och regioner i Öresundsregionen och har verkat olika länge i Regionkommittén (se bilaga 1)³. Det hade kanske varit önskvärt med lika många informanter på vardera sidan Öresund, men det fanns bara tre skånska representanter i ReK vid intervjutillfället, däremot fler på Själland. Tanken var först att endast intervju sex ordinarie ledamöter som representerade en kommun eller region, men några informanter hänvisade mig till att även kontakta en svensk ersättare och en representant från Danske Regioner. Intervjuerna ägde rum mellan maj och september 2009⁴ i Öresundsregionen och inte i Bryssel.

Ledamöterna är centralt placerade källor och kan ge en god inblick i Regionkommitténs arbete. Eftersom de är beslutsfattare och ledamöter i ett politiskt organ klassificeras intervjuerna som elitintervjuer (Eliasson et al. 2007:291, Tatham 2008:495 och Leech 2002a:663). Vid elitintervjuer är det lämpligt att använda sig av halvstrukturerade intervjuer. Ämnesområdena är då fastställda före intervjun, men inte den exakta formuleringen eller ordningen på frågorna (Andersson 1995:76). Den intervjuguide som använts (se bilaga 2) har endast utgjort en modell för att strukturera intervjuerna, men syftet var att forma ett bra samtal. Intervjuerna har ofta inletts med allmänna frågor om politikernas bakgrund och arbete på hemmaplan för att mjuka upp inför mer direkta frågor. Informanterna har ibland först fått besvara mer vittomfattande frågor, s.k. ”grand tour”-frågor, då de till exempel berättat om arbetet som föredragande för ett yttrande. Följdfrågor har då kunnat ställas (Werning Rivera et al. 2002:686, Eliasson et al. 2007:298ff och Leech 2002b:665). Öppna frågor har använts för att inte begränsa respondenterna till några bestämda svar och ge dem utrymme att organisera och nyansera sina tankar och åsikter. Ibland har intervjuerna styrts upp med riktade frågor (Berry 2002:679 och Andersson 1995:73ff.).

Det finns en del begränsningar med den metod som använts. Frågemetoder ger subjektiv information då den intervjuade berättar om sina personliga åsikter, upplevelser och tolkningar. Dessa är dock intressanta att studera då de i mycket styr personens beteende (Andersson 1995:15). Informanten är inte heller

² Uno Aldegren, Ilmar Reepalu och Carl-Johan Sonesson samt Knud Andersen, Mona Heiberg, Henning Jensen, Helene Lund och Jens Jørgen Nygaard.

³ Samtliga tillfrågade ledamöter ställde upp i studien. Citat har av informanterna fått lov att användas fritt och ingen av dem önskade vara anonym. Intervjuerna finns transkriberade på en medföljande cd-skiva.

⁴ Kommunal- och regionval har hållits i Sverige och Danmark sedan dess och i oktober 2010 inleddes en ny mandatperiod i ReK, vilket påverkat ledamöternas sammansättning.

förpliktigad till att vara objektiv och kan förleda intervjuaren och överdriva sin egen betydelse (Berry 2002:680, 686). Arbetet med att transkribera och avkoda inspelade intervjuer är även tidskrävande. Det insamlade materialet har använts för att upptäcka den variation av åsikter, värderingar eller beteenden som förekommer oavsett frekvens (Aderbach & Rockman 2002:674 och Andersson 1995:205f.). Metoden ger alltså inga absoluta sanningar, men kan visa på en del tendenser och ge en ögonblicksbild av hur ledamöterna ser på det politiska arbetet i Öresundsregionen och i Regionkommittén och är den enda metod för att få fram vittnesmål om hur samarbetet fungerar i praktiken.

1.4 Avgränsning

Fokus för denna uppsats är inte Öresundsregionen som gränsregionalt samarbete, utan det öresundsregionala samarbetet i Regionkommittén. Vissa regionmodeller har använts i uppsatsen för att ge struktur åt redovisningen av den empiriska undersökningen, men inget försök till att närmare diskutera Öresundsregionen som region görs. Uppsatsen tar främst upp governance-problem och ansvarsutkrävande inom EU:s flernivåstyre och inte inom Öresundsregionen (se Hall et al. 2005:23 och Lyck 2008:27ff.). De genomförda intervjuerna skulle kunna kompletteras med intervjuer med tjänstemän från exempelvis Öresundskomiteen och regionkontoren i Bryssel.

1.5 Disposition

I nästföljande kapitel redogörs för bakgrunden till ämnet och tidigare forskning på området. I kapitel tre definieras centrala teoretiska begrepp som interaktiv samhällsstyrning, flernivåstyre samt ansvarsutkrävande som kommer att kopplas till de gjorda intervjuerna i uppsatsens diskussion. Här redogörs även för den politiska utvecklingen mot interaktiv samhällsstyrning samt de demokratiproblem som kan uppstå i en sådan styrning. I kapitel fyra undersöks inledningsvis vad för slags region Öresundsregionen är i förhållande till det politiska arbetet inom regionen och EU. Här redovisas även det empiriska intervjumaterialet som berör informanternas tankar om sitt arbete i Öresundsregionen som flätas in med litteratur från bland annat Lyck (2008), Matthiessen (1998), Persson (2003) och Hall et al. (2005). Därefter följer kapitel fem som tar upp Regionkommittén, dess uppbyggnad, arbetsområden och politiska idé samt vilka problem som rör ett rådgivande regionorgan som Regionkommittén. En längre redovisning görs av det empiriska intervjumaterial som rör ReK-ledamöternas arbete i och tankar om Regionkommittén. Litteratur från bland annat Farrows & McCarthy (1997), Hönnige & Kaiser (2003), Lambertz & Förster (2007), Schwaiger (1997) och

Tallberg (2007) varvas med intervjuerna. I kapitel sex följer uppsatsens diskussion.

2 Bakgrund

Det har forskats relativt lite om kommuner och regioner som aktörer i EU:s flernivåstyre (Montin 2010:122). Lite uppmärksamhet har ägnats åt Regionkommittén och den forskning som gjorts om denna, s.k. institutional latecomer, är inaktuell och beskrivande och avhandlar främst hur ReK bildades. Anledningen är att ReK:s institutionalisering ännu inte anses vara avslutad och att ReK som rådgivande organ inte anses ha något stort inflytande och således kan ses som oväsentligt att studera för att förstå beslutfattande inom EU (Hönnige & Kaiser 2003:2).

Tidigare studier om Regionkommittén har främst fokuserat på ReK-ledamöters och tjänstemäns relationer till bland annat kommissionen i lagstiftningsarbetet samt arbetet inom ReK i allmänhet (Domorenok 2009, Christiansen 1996 och Hönnige & Kaiser 2003). Viss forskning finns om olika konfliktdimensioner inom ReK (Christiansen 1997 och Hönnige & Kaiser 2003) och en del av den har använts i uppsatsen för att förstå de olika intressekonflikter som finns inom ReK. Enligt Christiansen håller man på att lära sig att det faktiskt finns konflikter i mellanregionalt samarbete (Christiansen 1996:115), konflikter som Hönnige & Kaiser (2003) har forskat vidare på. De använder sig av ett aktörscentrerat institutionellt angreppssätt och enligt dem överlappar Regionkommitténs interna beslutfattande tre konfliktdimensioner: den nationella, den partipolitiska och den territoriella (Hönnige & Kaiser 2003:2, 16). Nyare forskning om hur EU-utvidgningarna har påverkat ReK har Brunazzo & Domorenok (2008) ägnat sig åt. Ovanstående forskning har dock oftast avslutats med obesvarade frågor om demokrati och styressätt.

Diskussionen kring governance är i dag teoritung och empiriska analyser behövs som jämför governance-arrangemang och visar hur globaliseringen påverkar samhällsstyrningen, men det är först under senare tid som governance-litteraturen uppmärksammat frågor kring demokratiproblem (Montin & Hedlund 2009a:26ff. och Pierre 2009:54). EU, kommuner och regioner är involverade i olika samordnings- och styrningsprocesser i samhället och den fortsatta forskningen har en viktig uppgift att visa på vilka mekanismer som används i koordineringsprocessen vid governance (Pierre 2009:39 och Björk et al. 2003:141f.).

Eftersom ReK fortfarande institutionaliseras är det relevant att se på hur kommittén styrs och belysa de demokratiska komplikationer som uppstår. Ingen studie har tidigare satt fokus på hur ledamöter från en gränsöverskridande region som Öresundsregionen arbetar inom Regionkommittén. Uppsatsen bidrar till att uppdatera forskningen om Regionkommittén för att ge en ögonblicksbild av den politiska verkligheten för ledamöterna så som den såg ut år 2009, två årtionden efter att ReK bildades.

3 Governance

Governance är inget entydigt begrepp och har kritiserats för att ha för många betydelser (Björk et al. 2003:109 och Rhodes 1997:15). Det engelska uttrycket för politisk styrning, *governance*, kan etymologiskt härledas till grekiskans *kubernân* – ett begrepp som Platon använde för att beteckna hur man kan forma ett rättfärdigt styre (Montin & Hedlund 2009a:12 och Pierre 2009:38). *Governance* refererar till en annan styrning än den traditionella centralistiska och kan ses som en kritik mot government. Om statens roll placeras på en skala, återfinns government på skalans ena ände med en hierarkisk statlig styrning och på den andra ses governance med ett självorganiserande samhälle utan statlig inblandning. Frasen ”from government to governance” belyser att politiken anses ha rört sig från en hierarkisk, parlamentarisk styrning till en nätverksbaserad styrelseform med många aktörer och intressen och kan tolkas som ”från ett styre till olika slags styrning” eller ”från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning” (Montin & Hedlund 2009a:7ff., Björk et al. 2003:110 och Hall et al. 2005:13). I denna process anser vissa forskare att staten har urholkats som institution medan andra anser att den inte försvagats utan förändrats som aktör och anpassat sig till nya omständigheter (Pierre 2009:40ff. och Hysing 2009:109). Nya styrningsformer kan rentav öka statens betydelse då den kan ägna sig mer åt policyskapande och övervakning och mindre åt tidskrävande implementering (Björk et al. 2003:131ff.).

3.1 Flernivåstyre och ansvarsutkrävande

Ett av många governance-perspektiv⁵ är *flernivåstyre* eller *multi-level governance* som omfattar aktörer på subnationell, nationell och transnationell nivå och belyser förhållandet mellan den offentliga nivån – kommun, region och stat – och mellanstatliga organisationer som EU. Med EU tillkom en transnationell nivå som utmanade de nationella politiska systemen och gränsregionala samarbeten kan ses som ett institutionellt mellanting mellan EU och de nationella, regionala och kommunala institutionerna (Björk et al. 2003:123f., 127ff. och Hall et al. 2005:14).

⁵ Andra perspektiv är bland annat global governance, good governance, self-organizing networks, sociocybernetic system och public governance (Rhodes 1997:21 och Björk et al. 2003:113).

EU:s politikområden tillhör "low politics"⁶ eller tredje generationens politikområden⁷ som präglas av samarbete och internationalisering som till exempel regional utvecklingspolitik och klimatpolitik. Det är inom dessa politikområden som Regionkommittén konsulteras. Dessa politikområden är sektorsövergripande och flerdimensionella och genomförs ofta som tidsbegränsade projekt med EU-medel och regionalt stöd. De står inte högt på den nationella agendan och är därför mer frikopplade från den parlamentariska styrningskedjan (Montin & Hedlund 2009a:14f., 22f. och Montin 2010:121,125, 130ff.). Genom denna politik vill EU skapa en ekonomisk hållbar tillväxt och därför medverkar kommunerna och regionerna aktivt i EU:s flernivåstyrning. På så sätt kan de få stöd från den regionala utvecklingsfonden och socialfonden till projekt som annars kanske inte skulle kunna genomföras och de får möjlighet att lära sig av varandra, diskutera problem och jämföra olika framgångsrika lösningar. De kan även påverka hur EU ska utforma och genomföra framtida EU-projekt (Montin 2010:125, 129ff. och Montin & Hedlund 2009b:206). En del kommuner och regioner är däremot inte intresserade av att delta aktivt i flernivåstyret, då de ändå kan få projektmedel från EU, medan andra marknadsför sig för att bli aktörer på den europeiska arenan. För att kunna påverka EU:s lagstiftningsprocess eller EU:s politik krävs regionalt och nationellt samordnande aktörer och en samarbets- och intresseorganisation som Sveriges kommuner och landsting (SKL) förväntas vara en sådan aktör, men har av kommunerna och regionerna kritiserats för att vara passiv och ingen kanal för påverkan (Montin 2010:135ff.).

I Regionkommitténs vitbok om flernivåstyret definieras flernivåstyrning som "samordnade insatser från EU, medlemsstaterna och de lokala och regionala myndigheterna grundade på partnerskap i syfte att utforma och genomföra EU:s politik". Flernivåstyret innebär att "ansvaret delas mellan de olika berörda myndighetsnivåerna och stöds av de olika medverkande aktörernas demokratiska legitimitet och representativitet" (Regionkommittén 2009b:6).

Ett demokrativärde som särskilt lyfts fram i samband med flernivåstyret är *ansvarsutkrävande* eller *accountability* (Montin 2010:128). Ansvarsutkrävande rör vem eller vilka som kan ställas till ansvar för en verksamhet och kan antingen ses som vertikalt eller horisontellt. Vertikalt ansvarsutkrävande innefattar relationer mellan aktörer på olika nivåer och visar på att självorganiserade nätverk inte är ansvariga inför staten utan att ansvaret i stället kan komma att ligga hos enskilda individer (Björk et al. 2003:133ff.).⁸

⁶ "High politics" omfattar bland annat ekonomisk politik och utrikespolitik (Montin 2010:121).

⁷ Den första generationens politikområden byggde upp välfärdsstaten som den andra generationen konsoliderade med en stark offentlig sektor (Montin & Hedlund 2009a:14ff.).

⁸ Horisontellt ansvarsutkrävande rör relationer mellan aktörer på samma nivå eller mellan stater och nätverk. När en aktör som exempelvis staten inte kan styra ett nätverk eller andra aktörer uppstår problem kring vem som ska hållas ansvarig för nätverkets verksamhet (Björk et al. 2003:133ff.).

3.2 Flernivåstyret och demokratin

Det finns en del kritik mot EU:s flernivåstyre. EU:s politikområden ”omgärdas av den partistyrda representativa demokratin”, men i praktiken hanteras de i nätverk ”för allas bästa” (Montin 2010:129). En sådan styrningsform och en oklar ansvarsfördelning kan utgöra ett problem för den demokratiska förankringen. Nätverken själva kan inte bedöma var det faktiska ansvaret ligger när deras politik formas i konsensus mellan deltagarna, ibland utan omröstningar (Hall et al. 2005:23, Björk et al. 2003:133f., Montin 2010:128 och Pierre 2009:49ff.). Strävan efter samsyn och samförstånd kan bli ett problem när olika intressen ska förenas samtidigt som nya legitima styrningsformer ska formas, vilket kan leda till politiska, ekonomiska och sociala intressekonflikter och i sin tur till styrningsmisslyckanden (Montin 2010:129ff. och Montin & Hedlund 2009b:206).

Ett sätt att utvärdera ansvarsutkrävande är att belysa vad nätverken presterar och syna institutionernas verksamhet med mediernas hjälp (Montin 2010:128f.). Större insyn och mer inflytande i den politiska debatten blir dock ett dilemma då transparens kan försämra governance-politikens effektivitet om känsliga frågor diskuteras (Pierre 2009:53). Möjligheten till ansvarsutkrävande kan dock inte anges för en enda institution, utan måste anpassas till alla politikområden och nätverk (Rhodes 1997:21). Att deltagarna i samarbetet kan vara tjänstemän eller utnämnda representanter som inte valts i direkta val kan vara ett problem (Moravcsik 2005:231ff.). Dessutom är deltagande, beslutsfattande och auktoritet situationsbetingat och beror mycket på individers politiska entreprenörskap. Vissa ”håller sig bättre framme” än andra och nätverket riskerar att formulera och implementera en politik för nätverket självt och inte hela samhället. Det blir ett problem om medborgarna inte uppskattar politiken (Pierre 2009:52). Folkets vilja bör ses som det enda giltiga intresset och endast om det bestämmer behoven och önskemålen i den politiska koordineringsprocessen kan en demokratisk förvaltning skapas (Björk et al. 2003:139ff.).

Forskning som behandlar relationen mellan demokrati och nya former av interaktiv samhällsstyrning utgår från den representativa demokratis ideal, vilket innebär att medborgarnas behov och krav förs in i det politiska systemet genom etablerade kanaler, framför allt de politiska partierna. De direktvalda organens beslut genomförs sedan av en lojal förvaltning och kännetecknas av ett tydligt ansvarsutkrävande. Det blir dock allt svårare att likställa demokrati med en sådan nationell demokrati och organiserade intressen påverkar utformandet och genomförande av politiken i större utsträckning än tidigare (Montin & Hedlund 2009a:27).

Enligt Montin & Hedlund finns det något förenklat fyra olika förhållningssätt till governance och den representativa demokratin:

1. Governance formar en bättre demokrati genom nya former för delaktighet. Den gamla ordningen var ineffektiv och inte legitim.
2. Governance varken hotar eller utmanar demokratin eftersom nätverken endast är förberedande organ eller genomför beslut. Förhållandet mellan governance och olika demokrativärden kan vara problematiskt, men fungerar i praktiken.

3. Governance är ett problem då politiken formas och genomförs utanför demokratiska institutioner och myndigheternas kontroll.
4. Governance både hotar och utmanar demokratin när inte politiskt ansvariga organ kan övervaka hur politiken formas och det uppstår osäkerhet kring verkställande av beslut och ansvarsutkrävande (Montin & Hedlund 2009a:26ff.).

4 Öresundsregionen

Regionerna och regionalismen har fått en ökad betydelse i Europa. På 1970-talet bildades många europeiska centralorganisationer⁹ för regioner och kommuner och påtryckningar från dessa organisationer och EU gentemot nationalstaterna samt decentraliseringen av välfärdsstaten gav regionerna mer autonomi i flera EU-medlemsstater under 1990-talet. Regionerna är äldre företeelser än nationalstaterna och har haft en stor roll i den europeiska integrationsprocessen. EU gav tidigt stöd till utsatta regioner och gränsregioner i nationalstatens periferi och de blev på så sätt ett verktyg för EU för att försvaga nationalstaten och skapa en ny heltäckande europeisk regional nivå. Särskilt gränsregionernas roll har betonats för en positiv utveckling av EU:s inre marknad (Stenelo 1993:11f., Tallberg 2007:177, Persson 2003:258 och Lindström 2003:212ff.).

4.1 Öresundsregionen – en europeisk modellregion

1997 utsåg Europeiska kommissionen Öresundsregionen till en modellregion för ökad sysselsättning i Europa på uppmaning av den danske och svenske statsministern och Öresundskomiteen. Målet var att skapa en modell för regionalt samarbete och gränsöverskridande utveckling av en regional identitet i EU¹⁰ (Lyck 2008:37 och Matthiessen 1998:22). EU främjade utvecklingen i regionen för att den hade kontakter med och låg nära flera av EU:s nya medlemsstater och utmärkte sig genom två stora stadskoncentrationer som både var tillväxtmotorer i regionen och centralnoder i två olika ekonomiska system (Persson 2003:256ff. och Lyck 2008:37). De båda konkurrerande städerna Köpenhamn och Malmö ansågs vinna på ett samarbete och i synnerhet befolkningen på den svenska sidan har haft ett intresse av integrationen (Buchen-Knapp 2003:76 och Persson 2003:272f.). Regionprojektet främjades emellertid inte av avståndet och den mentala klyftan till Stockholm.¹¹ Öresundskomiteen¹², som bildades 1993 med regionens ledande politiker som medlemmar, blev därför en viktig aktör för

⁹ Europeiska regionförsamlingen (AER), Europeiska kommunala och regionala rådet (CEMR), Europeiska gränsregionförbundet (AEBR) m. fl. (Lindström 2003:212f.).

¹⁰ Samma år fastställdes en gemensam strategi för Öresundsregionen (Lyck 2008:37 och Matthiessen 1998:22).

¹¹ Den danska regeringen insåg tidigt regionens betydelse och i Danmark fanns ingen tydlig spänning mellan den centrala och subnationella nivån (Persson 2003:264 och Lyck 2008:27ff.).

¹² Öresundskomiteen bildades av de danska amten, de två svenska landstingen samt kommunerna Malmö, Helsingborg, Lund och Landskrona (Persson 2003:259ff.).

regionbyggets idé och realisering med en stark politisk legitimitet. Kommittén hade ingen formell makt, men fick besluts- och fördelningsrätt över medel till gränsregionala projekt via EU:s Interregprogram (Lyck 2008:30, Persson 2003:259ff. och Anderson et al. 2003:25).

Utvecklingen i Öresundsregionen överensstämmer med tanken om att politiken rört sig från government till governance. Samarbetet inleddes med en government-driven process när Sveriges och Danmarks regeringar beslutade att bygga Öresundsbron och har sedan utvecklats till governance genom Öresundskomiteens arbete. Integrationen drevs på av tjänstemän inom den offentliga sektorn på båda sidor om Öresund och Öresundskomiteens elit av politiker och högre tjänstemän ville utveckla en känsla av gemensam identitet inom regionen (Hall et al. 2005:11ff., Lyck 2008:26 och Buchen-Knapp 2003:59).

Integrationsprocessen har inneburit en del demokratiproblem. Öresundskomiteen och de nationella domstolarna har kunnat lösa vissa konflikter i integrationsprocessen, men inte alla¹³. När beslut fattas på ad hoc-områden med andra beslutsfattare utanför regionen kan Öresundsregionen inte markera sig självständigt på grund av bristande politisk legitimitet i EU, Danmark och Sverige (Lyck 2008:27ff. och Persson 2003:264, 271).¹⁴

4.1.1 En reell region?

När Öresundsbron öppnade den 1 juli 2000 etablerades Öresundsregionen¹⁵ som geografisk gränsöverskridande region (Lyck 2008:23). En region kan definieras utifrån naturgivna, kulturella, funktionella och administrativa kriterier (Jönsson et al. 2000:139ff.). Utifrån dessa kriterier har Öresundsregionen ”svaga drag av en kulturell region, en viss språklig gemenskap, en till delar etnisk och kulturell gemenskap och en delvis gemensam historia”, men ”inga naturgivna avgränsningar, inga starka funktionella band och [...] inget gemensamt territorium för formellt beslutsfattande byggt på lagar och regler” (Persson 2003:257). Öresundsregionen kan då inte ses som någon reell region. Den finns i vår föreställningsvärld, men får ännu ses som en obeboelig chimär (Persson 2003:257, Matthiessen 1998:15f. och O’Dell 2003:40).

4.1.2 Ett svenskt-danskt gränsöverskridande samarbete

Enligt Öresundskomiteen utgörs Öresundsregionen i dag av Skåne på den svenska sidan och Själland, Lolland-Falster, Mön och Bornholm på den danska sidan

¹³ I nuläget finns det minst 33 olösta gränshinder (Sydsvenskan 2011-11-29).

¹⁴ Legitimiteten ökar genom att Region Skåne är ett direktvalt politiskt organ med beskattningsrätt och ansvar för hälso-, sjukvård och regional utveckling. Hovedstadens Udviklingsråd däremot har ingen egen ekonomisk bas och politisk makt (Lyck 2008:27ff. och Persson 2003:264, 271).

¹⁵ Idén om en Öresundsregion är äldre än så. Det fanns bland annat planer på en Öresundsstad på 1950-talet (Ek 2003:14ff.).

(Öresundskomiteen 2011). Regionen kan dock inte ses som ett geografiskt avgränsat område, utan förändras konstant. På 1990-talet utgjordes till exempel regionen endast av Storköpenhamn och dåvarande Malmöhus län och regionutvecklingen fortsätter¹⁶ (Buchen-Knapp (2003:59ff.).

Regionen kan i stället definieras som ett av många ”rumsliga områden på den substatliga nivån”, territoriella sammanhang inom och mellan regioner och stater som inte överensstämmer med den nationella indelningen av kommuner och regioner som till exempel mikroregioner, gränsöverskridande samarbetsregioner och makroregioner (Lindeborg 2008:21f.). Öresundsregionen kan enligt Lindeborg beskrivas som ett svenskt-danskt ”gränsöverskridande samarbete” som är på väg att bli en gränsöverskridande region (2008:24). Öresundsregionen ses då som en plattform för diskussioner och samarbeten som innefattar någon eller något från Sverige och Danmark. Detta gränsöverskridande samarbete visar vilka politiska enheter i de nationella indelningarna som samarbetar med varandra just nu (Lyck 2008:9 och Sanders 2009-05-13). Nilsson pekar på kommunikationsteknologiernas betydelse för en region och frågar sig om Öresundsregionen slutar där Öresundstågen i dag stannar (2009-05-13).

4.2 Politiskt samarbete i Öresundsregionen

Enligt de intervjuade politikerna fungerar samarbetet bra i Öresund. Heiberg nämner att det aldrig har varit några samarbetsproblem med Region Skåne, utan att ”vi har det herligt sammen”. Många av de intervjuade politikerna har lång erfarenhet av öresundspolitiska projekt, både på kommunal och regional nivå. Kommunerna gör studiebesök hos varandra och politikerna är vana vid att träffas i olika politiska sammanhang och har väl utbyggda nätverk. Malmö stad och Köpenhamn samarbetar med varandra och Heiberg nämner att när hon blev invald i ReK kände hon redan några av de skånska politikerna, eftersom de haft

et meget stort samarbejde København Malmø i forbindelse med broen og i forbindelse med vores fælles havn og i forbindelse med mange ting [...] vi udnytter hinandens resurser og viden [...] vi har også haft udveksling på medarbejdersiden med Malmø (Heiberg)

Detta stämmer väl med det faktum att Malmö sedan länge etablerat politiska kontakter utanför landgränsen på både vänorts- och partinivå och arrangerat studieresor för både förtroendevalda och tjänstemän (Jerneck 1993:234, 242). Næstved har haft personliga kontakter i Blekinge och Jensen berättar att han övertalade Næstveds byråd till att åka till Malmö och Helsingborg för att få inspiration inom miljö, energi, trafik och stadsplanering:

¹⁶ Den 1 januari 1999 bildades Region Skåne av Malmöhus och Kristianstad län. Hösten 2011 inledde Skåne, Kalmar, Kronoberg och Blekinge diskussioner om en framtida sydsvensk storregion (Persson 2003:259f. och Sydsvenskan 2011-11-14).

det er stærke byer der ikke ligger langt fra os [...] to byer som vi kunne blive inspireret af [...] vi vil gerne ligesom lære nogle ting og se nogle ting (Jensen)

Många av de intervjuade politikerna har varit mycket aktiva i regionbygget:

da Øresundsbroen skulle bygges, der var jeg så også med i en komite der blev dannet og da ville vi få dannet kulturbro mellem Skåne og Sjælland [...] og vi mødtes og snakkede om hvordan vi fik harmoniseret og skatteregler [...] var oppe til debat [...] i øvrigt hele den mentale bro ikke også, det synes jeg er lykkedes faktisk godt (Jensen)

En del av ledamöterna har arbetat tillsammans inom Öresundskomiteen. Aldegren har varit ordförande i Öresundskomiteen och Reepalu representerar Malmö kommun där. Politikerna är även aktiva och träffas i andra forum och organisationer för kommuner och regioner, bland annat Europarådets kommunalkongress (CLRAE), Eurocities, Baltic Sea States Subregional Cooperation och United Cities and Local Governments. Mycket gränsregionalt samarbete sker även ”både på andra sidan Sundet, andra sidan Östersjön och i södra Sverige”, enligt Aldegren. Han berättar om samarbetet i södra Östersjöområdet:

utöver då regionerna på Sjælland [...] är även Hamburg och Schleswig-Holstein med [...] vi träffas två gånger om året ungefär [...] och gå[r] igenom de frågor som vi samverkar kring (Aldegren)

Detta arbete inom den s.k. nya hansen har till syfte att förbättra kommunikationer och infrastruktur i norra Europa (Jerneck 1993:241 och Lindström 2003:215, 221f.). När de intervjuade Öresundspolitikerna talar om öresundsregionalt samarbete handlar det till stor del om projekt för ökad mobilitet som Öresundstågen, hamnar, flygplatser och projekt som Scandinavian Link och HH-förbindelsen. Aldegren nämner infrastrukturplanering i form av vägar och järnvägar i Sydsverige och kollektivtrafik där man redan bildat ett gemensamt bolag för Öresundstrafiken ”för tågen går ju idag till Karlskrona och upp till Växjö [...] och upp till Göteborg också”. Han anser att samarbete kring forskning kommer att öka, bland annat i samband med etableringen av European Spallation Source. Annat samarbete rör inom Öresundsregionen rör högre utbildning, vård och arbetsmarknadsfrågor.

5 Regionkommittén

Regionkommittén (ReK) inrättades genom Maastrichtfördraget 1991¹⁷ till följd av den ökade regionalismen i Europa. I och med detta erkändes för första gången demokratiska organ under medlemsstatsnivå i ett av Europeiska unionens grundfördrag (Millan 1997:5 och Persson 2003:258). Regionbildningar är starkt förknippade med symboliska föreställningar och så var även bildandet av ReK som ansågs få stor betydelse för både regionpolitiken och EU-politiken och som skulle ge mer demokratisk legitimitet åt EU (Christiansen 1997:66, Millan 1997:10 och Kennedy 1997:2).

5.1 Regionkommitténs uppgifter och organisation

Regionkommitténs huvudsakliga funktion är att rådgiva i lagstiftningsärenden genom yttranden. Kommittén måste konsulteras av rådet och kommissionen inom politikområden som regionalpolitik, regionfonderna, transportpolitik, transeuropeiska nätverk, socialpolitik och sysselsättning, folkhälsa, utbildning, ungdomsfrågor, kultur, miljö samt ekonomisk och social sammanhållning. Dessutom kan kommissionen, rådet och parlamentet välja att höra Regionkommittén i ärenden då de finner det lämpligt. ReK kan även avge yttranden på eget initiativ i frågor som den bedömer är av vikt i ett regionalt perspektiv (Tallberg 2007:178ff. och Regionkommittén 2009a).

Kommittén består av 344 ledamöter som representerar regionala och lokala organ i EU:s 27 medlemsstater. Mandaten fördelas proportionellt efter medlemsstaternas storlek och mandatperioden är på fem år¹⁸. Sverige har tolv ledamöter och Danmark nio samt lika många ersättare som tillsätts genom ett nationellt urvalsförfarande. De svenska ledamöterna nomineras av Sveriges kommuner och landsting (SKL) och de danska av Danske Regioner och Kommunernes Landsforening (KL) till respektive lands regering. Regeringarna

¹⁷ När kommissionen omorganiserade strukturfonderna 1988 upprättades ett rådgivande råd av regionala och lokala myndigheter, ReK:s föregångare. Bland annat Tyskland och Belgien yrkade på att skapa ett rådgivande regionorgan och mall blev EU-organet Europeiska ekonomiska och sociala kommittén. Kommittéerna delar i dag lokaler och vissa gemensamma administrativa tjänster i Bryssel (Jeffrey 2003:148ff., Millan 1997:5 och Tallberg 2007:177f.).

¹⁸ Mandatperioden ändrades från fyra till fem år genom Lissabonfördraget, enligt vilket ReK även kan anhängigöra ärenden hos EU-domstolen i frågor som rör brott mot subsidiaritetsprincipen (Montin 2010:123 och Schmuck 2008:597f.).

nominerar dem sedan till ministerrådet,¹⁹ som utser ledamöterna formellt. Ledamöterna behåller sina förtroendeuppdrag i hemländerna och är verksamma i kommittén på deltid. De är nominerade i egenskap av privatpersoner och är medlemmar i olika europeiska partier som delar upp sig i fyra partigrupper inom kommittén: socialistiska/socialdemokratiska PES, kristdemokratiska/konservativa EEP, liberala ALDE och regionalistiska EA (Tallberg 2007:177ff. och Regionkommittén 2012).²⁰

ReK har tre arenor för beslutsfattande. Den första arenan är kommitténs presidium som samordnar kommitténs arbete och består av en ordförande, två vice ordförande och ordförandena från de politiska grupperna. Den andra arenan är REK:s sex utskott: territoriell sammanhållningspolitik (COTER), EU:s ekonomiska politik och socialpolitik (ECOS), hållbar utveckling (DEVE), kultur och utbildning (EDUC), konstitutionella frågor och EU:s styrelseformer (CONST) samt yttre förbindelser (RELEX). I utskotten förbereds REK:s yttranden där de får sin struktur och sitt huvudsakliga innehåll. Föredragande för ett yttrande och dennes sakkunniga har därför en mycket viktig roll i utarbetandet av i synnerhet det första utkastet. Yttranden antas sedan vid plenarsessionen som hålls fem gånger per år och som är ReK:s tredje beslutsfattande arena (Hönnige & Kaiser 2003:9ff. och Tallberg 2007:178).

5.2 Regionernas Europa

Regionkommittén är enligt kommitténs uppdragsbeskrivning ”EU:s ambassadörer i regionerna, städerna och kommunerna och deras språkrör i den europeiska debatten” (Regionkommittén 2009a). Kommittén fungerar som ett forum för representanter från Europas regioner och kommuner och den anordnar seminarier och konferenser i regionerna och i Bryssel och bevakar att subsidiaritetsprincipen²¹ följs. Arbetet präglas av visionen om ett ”regionernas Europa”, en idé om att regionen är den främsta länken mellan EU och medborgarna och att den i framtiden ska fylla den primära rollen under EU-nivån (Hepburn 2008:548, Lindström 2003:224, Tallberg 2007:177,179).

Regionkommittén verkar opinionsbildande till förmån för regionernas intressen, men dess möjligheter till inflytande i lagstiftningsprocessen är

¹⁹ Maastrichtfördraget är vagt formulerat och nämner inte uttryckligen att ledamöterna ska vara valda utan endast att de är *representanter*, ett medvetet ordval av de nationella regeringarna. Storbritanniens regering ville först utnämna tjänstemän till ReK (Millan 1997:6f.).

²⁰ De politiska grupperna bildades 1995 och motsvarar dem i Europaparlamentet (Schwaiger 1997:13f. och Tallberg 2007:177ff.). Till skillnad mot Europaparlamentet har ReK nationella delegationer. Ledamöterna är inte indelade efter regioner och kommuner och representerar inte alla regioner trots att ReK är ett regionorgan (Farrows & McCarthy 1997:23, Hasselbach 1996:176 och Christiansen 1997:63f.).

²¹ Subsidiaritetsprincipen infördes med Maastrichtfördraget och innebär att EU inte ska fatta beslut i en fråga om regionala, lokala eller nationella organ är bättre lämpade (Tallberg 2007:177,179).

marginellt och förblir begränsat. Yttrandena är rådgivande och kommissionen och rådet behöver inte ta dem i beaktande. ReK kan inte heller utöva press på institutionerna genom att som parlamentet fördröja ett ärende. Kommissionen och rådet kan nämligen fortsätta sitt arbete om tidsgränsen för ett yttrande passerats. Regionkommittén är i teorin det ledande regionorganet inom EU, men sammanslutningar underifrån av regioner och kommuner har i praktiken visat sig viktigare. ReK försvagas av att regionerna har tillgång till andra och ibland mer effektiva inflytelsevägar, inte minst genom regionernas egna representationskontor i Bryssel där de kan agera direkt mot varandra och gentemot Europeiska unionens institutioner och kringgå den nationella nivån (Tallberg 2007:179, Lindström 2003:212f. och Jeffrey 2003:148ff).

5.3 Öresundsregionalt samarbete i Regionkommittén

5.3.1 Informellt samarbete

Meningarna om hur samarbetet fungerar mellan de danska och svenska ledamöterna inom Regionkommittén går isär. Nygaard tycker att danskarna har ”et fantastisk godt samarbejde med vores svenske kolleger”, medan svenskarna däremot nämner att de samarbetar ”inte mycket” (Sonesson) eller ”våldigt lite med danskarna” (Reepalu). Sonesson nämner att som ny ledamot har han ”inte hunnit arbeta upp [...] riktigt bra kontaktytor”. Han nämner att man aldrig har haft direkt utbyte sinsemellan, men att ”den danska gruppen och den svenska och kanske lite av de baltiska länderna [och] engelska gruppen” ibland ”snackar oss samman med vissa [...] initiativ som är på väg fram [...] till plenar och så”. Att hitta bundsförvanter på annat håll är tydligen viktigare:

Ja, man försöker ju hitta lite grupperingar för att få stöd för olika saker, men där är inte så mycket som tar sin utgångspunkt i den lokala regionala politiken, alltså om man tänker Region Skåne och motsvarande [...] att man tillsammans arbetar fram grejer som man vill lansera där, det har man inte gjort så vitt jag känner till (Sonesson)

De danska och svenska ledamöterna stöttar varandra när föredragande²² för ett yttrande ska utses eftersom ”den som blir rapportör är ju den som sitter närmast den tjänstemannen med pennan [...] och kan påverka den” (Reepalu). Relationerna mellan Regionkommittén och kommissionen är goda (Moore 2008:527) och som ordförande eller föredragande för ett yttrande får man oftast en mycket god kontakt direkt till kommissionen:

²² Inom kommittén talar man ibland om *rapportör* i stället för *föredragande* (från franskans *rapporteur*).

Vi märker ju också, både när man är ordförande i ett utskott eller man är rapportör, att kommissionen är oerhört angelägen om att ta reda på vad vi tycker [...] de lyssnar alltså och det är alltid öppna dörrar när man ska besöka dem och få kontakt med dem (Aldegren)

En del av ReK:s yttranden skrivs på eget initiativ, vilket kan vara en fördel. Aldegren nämner att det i många sammanhang kan vara ”väldigt bra att ta eget initiativ, då kommer man tidigt till [...] men man måste ju veta vad frågan handlar om då”. Aldegren ser positivt på ReK:s rådgivande funktion:

även om man väntar till dess att kommissionen har ett förslag framme, så är man tidigt i processen [...] oftast inga låsningar utan man är öppen för en diskussion och så [...] en intressant erfarenhet faktiskt (Aldegren)

Lund har själv tagit eget initiativ till ett yttrande som hon blev föredragande för.

vi kan i modsætning til parlamentet selv tage initiativer det må de jo ikke de må kun reagere på kommissionens udspil (Lund)

I sitt arbete som föredragande har hon arbetat mycket en av KL:s tjänstemän i Bryssel ”og han er fantastisk [...] det er guld værd for mig at have ham”. Alla intervjuade ledamöter är yrkespolitiker utom Lund. Enligt Persson är många ledande skånska politiker i Öresundsregionen yrkespolitiker medan huvuddelen av de danska politikerna är fritidspolitiker, vilket skapar olika arbetsvillkor. En yrkespolitiker blir mer självständig och en fritidspolitiker blir mer beroende av förvaltningen och tjänstemännen (Persson 2003:274f.). ReK kan inte alltid ställa personal och sakkunniga till förfogande i arbetet, vilket gör att ländernas egna sekretariat får bistå föredraganden, något som i synnerhet de mer centralstyrda länderna gör (Farrows & McCarthy 1997:27f.). Detta stöd gör att nordiska föredraganden proportionellt sett är överrepresenterade i ReK:s arbete (Kiefer 2009:474ff.).

Alla ledamöter tilldelas för övrigt två utskott, men i intervjuerna framkommer det att ordinarie ledamöter och ersättare är lika viktiga i utskottsarbetet. Mindre medlemsstater som Danmark och Sverige har infört ett system där de ordinarie ledamöterna inte tjänstgör i sitt andra utskottet, utan det gör en av ersättarna. Ersättaren Sonesson berättar att ”det innebär att jag blir då ersättare i ett andra utskott och så blir jag ordinarie i ett första”.

Ledamöterna samarbetar för att få ordförandeskap i utskotten²³ eller i de politiska grupperna:

sen så stöttar vi varandra i DEVE-utskottet till exempel [...] eller i för att få rapportörskap [...] vi ser till att i viktiga frågor så är Norden bra företrädd (Reepalu)

Från början träffades alla ledamöter regelbundet i sina nationella delegationer, men i dag är det i synnerhet de nordiska länderna som har mycket välorganiserade och sammanhållna delegationer (Schwaiger 1997:12f.). De nationella

²³ Ilmar Reepalu har utsetts till ordförande i DEVE-utskottet för perioden 2010–12. (Montin 2010:135 och Regionkommittén 2010).

delegationernas roll har dock minskat under senare år och i dag spelar de partipolitiska grupperna en större roll, bland annat vid val av ReK:s ordförande samt föredragande (Hönnige & Kaiser 2003:5). Lund sitter i RELEX-utskottet, men är även politisk koordinator för PES-gruppen och ”det giver jo rigtig meget indflydelse altså fordi man er jo med til at tilrettelægge dagsordenen”. Lund och Aldegren sitter i samma politiska grupp och samarbetar med varandra. Det är inte i plenum som de flesta besluten tas utan Heiberg nämner att ”i partigrupperne kan man jo sige, det er jo der det sker [...] og det er der man forhandler sig frem til nogle resultater” (Heiberg).

En del ledamöter har arbetat länge i ReK och känner varandra väl, bland annat Jensen, den danska delegationsledaren och Aldegren, tidigare svensk delegationsledare:

Aldegren og jeg snakker også tit sammen for at lige høre, hvad siger I til det og somme tider så er der også lidt lidt diskussion om hvem der skal vælges [...] i CAFA [Kommittén för administrativa och finansiella frågor, min anm.] kom jeg jo ind faktisk fordi der ikke var nogle nordiske repræsentanter der [...] så på den måde prøver vi ligesom at [...] støtte hinanden (Jensen)

De flesta ReK-ledamöter från Öresundsregionen har arbetat länge tillsammans i olika sammanhang, men det är tydligt att de inte gör skillnad på sina partikolleger från Öresundsregionen och från andra länder som Tyskland och England. Svenskarna och danskarna samarbetar gärna då de delar vissa intressen och värden:

[vi kan] tænke sammen og støtte hinanden så vi også får indflydelse [...] og er selvfølgelig alle interesseret i at nordiske løsninger [...] bliver understøttet, for vi har jo grundlæggende samme demokratiske opfattelse, og vi har grundlæggende den samme struktur regionalt og lokalt (Nygaard)

Utanför Regionkommittén är däremot samarbetet mellan de svenska, danska, finska, nederländska och de baltiska ländernas kommun- och regionorganisationer desto viktigare enligt Lund. Organisationernas sekretariat delar adress i Bryssel

vores sekretariater taler sammen og i princippet støtter vi jo hinanden [...] men ikke altid altså [...] det er europæisk mere end det er nordisk (Lund)

En del frågor i Regionkommittén har varit viktiga för ledamöterna från Öresundsregionen:

vores havne og vores fælles vand [...] har jo været et område som vi alle har interesseret os for [...] det trafikale blandt andet ikke, også det kulturelle [...] og også arbejdsmarkedet har været en vigtig del på grund af vi har pendlerne [...] som region har vi jo nogle fælles interesser som er ganske naturlige (Heiberg)

Utvecklingspolitik, välfärdsfrågor och miljö är andra viktiga områden. Heiberg tycker att alla politikområden är viktiga för Öresundsregionen. Jensen berömmar sin svenske kollega Reepalu:

han er jo dygtig og har nogle gode ting at vise, Malmø fremstår jo som et eksempel for en lang række europæiske kommuner og byer, og han har jo gjort det rigtig godt, sådan en omstilling fra en industriby til en moderne moderne by, det er ret imponerende (Jensen)

5.3.2 Formellt samarbete

Det verkar inte finnas något utrymme för ett formellt öresundsregionalt samarbete inom Regionkommittén. När Sverige och Finland gick med i EU 1995 hade man inledningsvis nordiska förmöten före plenarsessionerna i Regionkommittén, men dessa möten lades ner tidigt:

de første år der havde vi nordiske formøder [...] men det holdt vi altså op med [...] det giver ingen mening også fordi vi ikke kunne tale nordisk, fordi finnerne kunne ikke forstå (Lund)

Numera kan man bilda mellanregionala grupper inom ReK, ett relativt nytt fenomen som fått en större roll under senare år. År 2003 noterade Hönnige & Kaiser att det fanns två mellanregionala grupper²⁴, men att de inte var särskilt aktiva eller inflytelserika och utan administrativt stöd (2003:10, 24). I dag finns det åtta mellanregionala grupper. Aldegren, som är ordförande för gruppen Östersjöregioner, berättar att ”vi är väl en 50 stycken som har anmält sitt intresse att vara med [...] vi träffas en timma varje gång vi har plenar”. De mellanregionala grupperna har enligt honom ”ingen annan formell roll än att man på någon slags informell grund orienterar sig om olika frågor och diskuterar gemensamma frågor [...]”. Det är tydligt att ledamöternas engagemang i andra organisationer spelar roll för att få viktiga poster inom ReK:

när jag var ordförande i BSSSC [Baltic Sea States Subregional Corporation, min anm.] gjorde vi ett försök att samla alla Regionkommittéledamöter som kom från Östersjöområdet [...] men vi lyckades aldrig så bra [...] så sade vi att vi har kvar dem på vår sändlista [...] och så fick de information om BSSSC [...] i och med att de här reglerna²⁵ ändrades så satte min efterträdare i BSSSC igång ett arbete för att få till stånd en interregional grupp[...] och så kom folk och frågade mig kan du inte vara ordförande (Aldegren)

Eftersom Aldegren tidigare varit ordförande i RELEX-utskottet blir han ofta tillfrågad om att representera olika sammanhang: ”när det händer någonting om Östersjön så går dem [RELEX-kansliet, min anm.] inte längre till RELEX ordförande, då går de till mig och frågar: kan du representera Regionkommittén där [...] det är inte formellt bestämt att det ska vara så, det har blivit så [...] intergrupper är ganska nytt”.

På frågan om det finns plats för gränsöverskridande regioner i ReK svarar Reepalu att ”det skulle finnas plats men det är inte någon plats för det [...] idag [...] utan Regionkommittén arbetar på en mycket större [...] områdesnivå”. Sonesson nämner att han ”skulle kunna tänka sig att ha någon Öresundsgrupp” eftersom det är en ”jättestark expansiv region på många sätt” och att regionen då

²⁴ Den mellanregionala gruppen Östersjöregioner har funnits sedan februari 2008 och Nordsjön sedan januari 2009. Övriga grupper är ”Vin”, ”Bilproducerande regioner”, ”Krisen i bilindustrin”, ”Regioner med lagstiftningsbefogenheter (REGLEG)”, ”Saar-Lor-Lux”, ”Donau” och ”Medelhavet” (Regionkommittén 2011a och Aldegren).

²⁵ I februari 2007 införde ReK en ny arbetsordning som bland annat gällde de mellanregionala grupperna. För att en sådan grupp ska konstitueras krävs minst tio ledamöter från fyra medlemsstater eller tio ledamöter från färre än fyra medlemsstater om de representerar regioner som samarbetar enligt en mellanstatlig överenskommelse (Lambertz & Förster 2007:569).

kunde visas upp som ”best practice-exempel” för många av de gränsöverskridande regioner som bildas i dag och som ”vill ha handelsutbyte och arbetsmarknadsutbyte” med varandra:

Då skulle man ju liksom kunna både visa på det som har funkat här och det som [...] fortfarande liksom är problematiskt [...] och så gå fram tillsammans, alltså danskar och svenskar, och visa på exempel, eftersom vi är en [...] gränsöverskridande region, så hade det ju varit rätt naturligt, men där finns inget på det sättet inte (Sonesson)

För att sådant arbete ska komma till stånd krävs det emellertid ”någon som tar initiativ till det [...] det känns litegrann som att ansvaret faller mest [...] på dem som har varit med ett tag, som är delegationsledare för gruppen [...] och de här som varit med länge [...] är inte så lätt för nya som kommer in” (Sonesson). Heiberg berättar att hon talat om Öresundsregionen på ett utskottsmöte.

5.3.3 Nätverksbaserat samarbete med fritt mandat och konsensus

Som kommun- och regionalpolitiker följer många olika uppdrag. Aldegren berättar att han har ”ingen framträdande roll” i Sveriges kommuner och landsting, men att han blivit engagerad i både Regionkommittén och Europarådets kommunalkongress eftersom

alla de här typerna av uppdrag hänger ihop med basuppdragen [...] ska man kunna sitta i EU:s regionkommitté, så måste man [...] i princip [...] vara folkvald politiker på hemmaplan (Aldegren)

Han tycker att det fria mandatet ställer ”krav på oss att vi inte ska ta nationella och provinsiella hänsyn utan att vi ska ta hänsyn till hela Europa och alla medborgarnas perspektiv”.

Då ledamöterna utses officiellt av sina nationella regeringar kan ReK ses som ”less than a Committee of the Regions than a Committee of Member State Representatives” (Christensen i Farrows & McCarthy 1997:23). Enligt Sonesson kritiserade Göran Persson en gång SKL:s föreslagna lista. då det fanns för få kvinnor representerade, men nu har den svenska delegationen en jämlik fördelning. Ledamöterna kan sägas befinna sig i ett spänningsfält mellan den region eller kommun de representerar, de nationella delegationerna och EU samtidigt som de har fritt mandat (Hasselbach 1996:164). De danska och svenska delegationerna tillhör de mest sammanhållna och de får administrativt stöd och information från sina centralorganisationer hemifrån, något som kan fungera som en flaskhals. Fastän Regionkommittén kan anses vara en kanal till EU som går förbi staten, så arbetar ledamöterna inom tydliga nationella ramar där regeringarna är s.k. *gatekeepers* som begränsar möjligheterna till subnationell påverkan (Reilly 1997:134f. och Hönnige & Kaiser 2003:23). I de nationella delegationerna diskuterar man bland annat partigruppernas ändringsförslag inför plenarsessionen:

hvis der er en enkelt en, der har deltaget i en indstilling [...] så påtaler vi det [...] fordi det det skal være diskuteret i vores [...] tværpolitiske gruppe [...] i Regionalsudvalget der oplevede vi to amendments som medlemmer havde fremsat sammen med deres partifæller

[...] men som ikke var aftalt, og det kan være katastrofalt for den linie du forfølger
(Nygaard)

Nygaard tillægger även att ”den danske måde at angribe arbejdet regionalt og lokalt det er i meget høj grad afstemt af konsensus og vi lytter til hinanden[...] jeg tror i øjeblikket der er et flertal af socialdemokrater i gruppen, men det er ikke sådan noget så de får mere indflydelse [...] den politik som KL står for internationalt og nationalt det er den vi forfølger”.

De intervjuede ledamöterna betonar att de röstar efter eget huvud, men erkänner att konsensus ger mer genomslagskraft. De flesta av de intervjuade politikerna anser inte själva att det finns någon intressekonflikt mellan vad de nationella delegationerna, de partipolitiska grupperna och de kommuner/regioner ledamöterna representerar på grund av yttrandenas art. Ett utskotts yttrande kan för övrigt, ifall det antas enhälligt i ett utskott, godkännas i plenum utan diskussion. Dessutom antar Regionkommittén ofta sina yttrandena enhälligt vid plenarsessionen då de vill tas seriöst av EU:s institutioner (Brunazzo & Domorenok 2008:437).

Vid omröstningar i ReK:s plenum hävdar Nygaard att den danska delegationens hållning är ”fuldstændig stringent”.

Vi deltager hver især i vores politiske partigrupper, men vi danskere har haft et fællesmøde, og uanset om du er SF'er, socialdemokrat, venstre eller konservativ [...] så har vi de samme holdninger når vi går ind i salene [...] det er ikke nationale sager, altså vi går ind og [...] plæderer for de sager som vi synes er fremmede for den kommunale og regionale indflydelse, ikke så meget om det gavner eller ikke gavner Danmark (Nygaard)

Heiberg däremot har upplevt en intressekonflikt mellan sin partigrupp och nationella delegation, då hon som Köpenhamns representant röstat mot den danska delegationen:

jeg har været helt alene, jeg har stemt helt alene imod [...] nu kan jeg ikke [...] huske hvad sagen var, det var i hvert fald noget som København overhovedet ikke kunne (Heiberg)

En dansk ledamot hävdar att danskarnas och svenskarnas sätt att rösta vid plenarsessionen skiljer sig åt:

der er et mere flimrende billede af hvordan svenskerne stemmer [...] hvis du så går ned i partigruppen, så tror du sgu tit at de ikke er medlem af samme partigruppe, for de stemmer meget meget forskelligt [...] de stemmer mere kontinentalt [...] hvor man i Europa ser meget på de lokale og landets muligheder i en sag (Nygaard)

Detta bekräftar Hönnige & Kaisers iakttagelse om att ”(e)ven insiders have difficulties with correctly observing actual voting patterns” (2003:12).

Vad gäller det politiska arbetet, så tycker Heiberg att hennes ”arbetsmetode er den samme som her hjemme”:

KL har forvaltet på en meget god og meget præcis måde, hvordan man kan formidle sin politiske viden og sine politiske visioner videre i et et nyt forum [...] Regionsudvalget i sig selv er jo ikke så meget anderledes strukturelt end [...] et bystyre (Heiberg)

Sonesson däremot tycker inte att han arbetar på samma sätt som hemma och upplever till exempel att medier inte intresserar sig på samma sätt för hans arbete i ReK som i Region Skåne för ”där nere är jag ju, där är jag ju ingen liksom”.

6 Diskussion

Denna uppsats skulle ge en insikt om hur nätverket mellan politiker från Öresundsregionen och deras formella och informella samarbete ser ut i Regionkommittén. Dessutom skulle den belysa vilka komplikationer det politiska arbetet har i ett demokratiperspektiv. I diskussionen nedan besvarar jag uppsatsens två frågeställningar och teser samt diskuterar arbetet inom Regionkommittén utifrån ansvarsutkrävande och Montin & Hedlunds (2009) förhållningssätt mellan governance och demokrati.

Uppsatsens första frågeställning var följande: *På vilket sätt sker formellt och informellt samarbete mellan representanter från Öresundsregionen i Regionkommittén?*

Min förförståelse var att danska och svenska ReK-ledamöters arbete inom Öresundsregionen skulle smitta av sig mer i deras arbete inom Regionkommittén. Många av dem är tongivande politiker i regionbygget i Öresundsregionen och samarbetar på många olika sätt direkt eller indirekt med varandra i Öresundsregionen, en del av dem har även suttit eller sitter i Öresundskomiteen tillsammans. Det var något förvånande att så inte är fallet. De samarbetar lika mycket med varandra som med andra, ofta nordeuropeiska, bundsförvanter, men stöttar varandra för att få viktiga poster inom kommittén. I Regionkommittén, till exempel inom sina utskott, framhäver de dock gärna samarbetet i Öresundsregionen i form av best practises.

En förklaring till detta är att Öresundsregionen inte kan betraktas som en reell region, utan definieras i dag som ett gränsöverskridande samarbete, vilket avspeglar sig i politikernas förhållande till varandra inom regionen och i övrigt internationellt arbete. Paradoxen är att Öresundsregionen ses som en stark region inom EU, men att den även består av enskilt ganska så starka regioner i två olika EU-länder, vilket kan försvaga regionens påverkan i Regionkommittén. En annan förklaring är att Regionkommittén, trots att den är ett rådgivande EU-organ i EU:s lagstiftningsprocess och ett forum för representanter från EU:s subnationella nivå, formellt sett är ett organ för EU:s nationellt indelade regioner och en del av EU:s flernivåstyre som har till ”syfte att utforma och genomföra EU:s politik” (Regionkommitténs egen definition). Det finns helt enkelt inte plats till något formellt samarbete för de nationsgränsöverskridande regionerna om man ser till kommitténs organisation i dag trots att kommittén bland annat hörs i frågor som rör gränsöverskridande samarbete.

Ledamöterna från Öresundsregionen samarbetar i frågor som rör ekonomisk tillväxt och integration, bland annat transport, miljö och vård och utbyte i form av best practices, men det finns inga direkta frågor som ledamöterna framför med en röst med Öresundsregionen i åtanke, utan de enas mer i sina nationella delegationer om ett skandinaviskt tänkande. Det är intressant att se att det under

senare år formellt sett skapats ett större utrymme för gränsöverskridande samarbete inom kommittén i form av mellanregionala grupper. Stödet till dem är emellertid litet och de har lite inflytande i Regionkommitténs beslutsprocess. De gränsregionala samarbetena har gjort EU:s flernivåstyre mer komplext och Regionkommittén är ett rådgivande organ som konsulteras inom s.k. low politics som är mer fränkopplade den parlamentariska styrningskedjan. Dessutom är Regionkommittén ett ungt EU-organ som fortfarande utvecklas, även till sina institutionella former. Bildandet av mellanregionala grupper inom ReK kan förklaras med utvecklingen från government till governance med en mer nätverksbaserad styrelseform. Europeiska makroregioner ges här möjlighet att nätverka, vilket kan gagna deras samarbete inte bara inom Regionkommittén, utan även utanför EU:s lagstiftningsprocess. Ledamöterna från Öresundsregionen skulle formellt sett kunna skapa en mellanregional grupp, men deltar i stället i gruppen Östersjöregioner. Öresundsregionen är helt enkelt för liten i ReK:s sammanhang.

Jag var inte medveten om hur omfattande politikernas samarbete och engagemang var utanför Regionkommittén i olika internationella nätverk och kommun- och regionorganisationer, samarbeten som kan komplettera arbetet i Regionkommittén. Det har visat sig att Regionkommittén inte är ett forum för att föra lobbying inom EU på regional nivå, utan regionerna går i sådana fall hellre via exempelvis sina representationskontor. Föredraganden för Regionkommitténs yttranden har emellertid goda kontakter med i synnerhet Europeiska kommissionen.

Min första tes om att samarbetet mellan ledamöterna från Öresundsregionen sker informellt då det inte finns någon plats för nationsöverskridande regioner inom Regionkommitténs formella ramar stämmer alltså.

Uppsatsens andra frågeställning var följande: *Vilka komplikationer innebär det politiska arbetet i Regionkommittén i ett demokratiperspektiv?* Min förförståelse var att det faktum att ReK-ledamöterna inte väljs till Regionkommittén genom direktval utgör ett problem för ett demokrativärde som ansvarsutkrävande. Detta visade sig emellertid endast vara några av de många aspekter som kan vara problematiska i ett demokratiperspektiv.

Ledamöterna är folkvalda politiker på den subnationella nivån och blir via kommun- och regionförbund indirekt nominerade av medlemsstaternas regeringar och utsedda av ministerrådet. Denna långa kedja gör det svårt för medborgarna att se vem eller vilka av politikerna som kan ställas till ansvar för beslut som fattas i detta forum.

En ledamot har ett fritt mandat, men måste ta hänsyn till sin hemmaopinion samt sin nationella grupp och politiska grupp. Arbetet präglas av en stark strävan efter konsensus, både inom de nationella delegationerna och partigrupperna, vilket kan motsäga varandra och skapa konflikter. Enligt de intervjuade politikerna finns det egentligen inte någon intressekonflikt mellan de nationella delegationerna, de partipolitiska grupperna och de kommuner/regioner som ledamöterna representerar på grund av yttrandenas art men också eftersom de använder sitt fria mandat för det allmännas bästa. Arbetet i den danska delegationen verkar vara mer konsensusbetonat än i den svenska delegationen, men båda delegationerna

kan visa på exempel där oftast den egna regionens eller kommunens intressen har gjort att de har röstat på annat sätt än sin nationella delegation. De nationella delegationerna har minskat i betydelse under senare år och de politiska grupperna har blivit viktigare, vilket kan stärka den representativa demokratin inom ReK och i flernivåstyret. På så sätt upprätthålls de representativa demokratiska värdena trots andra demokratiproblem.

Jag vill hävda att de starkt konsensusbetonade nationella delegationerna inom ReK är ett tecken på att staten fått nya styrningsformer via governance. Föredragande och nationella delegationer från mer centraliserade länder som Danmark och Sverige får mycket stöd av sina nationella kommun- och regionförbund, vilket kan stärka deras deltagande och påverkan inom Regionkommittén, men även verka som en flaskhals. Det politiska arbetet sker visserligen inom ReK:s partigrupper och i utskotten, men de nationella grupperna försöker samordna besluten och omröstningarna inför plenarsessionerna. Det är ländernas regeringar som godkänner varje delegations lista med ledamöter och de svenska och danska ledamöterna har en stark koppling till kommunernas och regionernas centralorganisationer i hemlandet som samordnar förfarandet.

Ledamöterna arbetar med andra indirekt valda politiker och tjänstemän inom Regionkommittén samt tjänstemän från bland annat kommissionen och olika kommun- och regionförbund. Bland de svenska och danska ledamöterna återfinns både fritids- och yrkespolitiker. Som fritidspolitiker blir man särskilt beroende av tjänstemän för att sätta sig in i frågorna och nationella ämbetsmän kan utses till sakkunniga när yttranden ska skrivas. Det kan leda till ämbetsmänna- eller expertstyre och eventuellt problem med ansvarsskyldighet.

Regionkommittén ska vara regionernas språkrör i EU:s lagstiftningsprocess för att minska EU:s demokratiska underskott. Då det endast är ett rådgivande organ måste dess yttranden emellertid inte beaktas av kommissionen, parlamentet eller rådet och Regionkommittén kan inte heller förhålla lagstiftningsprocessen som till exempel parlamentet kan.

Ett demokratiproblem är att ett utskotts yttrande kan antas i plenum utan diskussion och att många yttranden röstas igenom enhälligt vid plenarsessionen. Detta konsensustänkande formar ganska substanslösa yttranden eftersom Regionkommittén annars inte anses vara trovärdigt inför kommissionen. Yttrandena blir inte lika nyanserade, vilket gör ansvarsutkrävande svårt.

Öresundsregionen är förhållandevis liten, men har en del tongivande politiker i Regionkommittén och det är uppenbart att ledamöter som ”håller sig framme” formar mycket av Regionkommittén politik. Att föredraganden från Sverige och i synnerhet Danmark är disproportionerligt många beror på att de är ansedda politiker både i hemlandet och internationellt samt att de stöts av sina partikolleger i ReK och av sina nordiska och nordeuropeiska ledamöter inom ReK. En föredragande har goda kontakter med kommissionen, kommer tidigt in i lagstiftningsprocessen och kan i synnerhet påverka EU-lagstiftningen genom yttranden på eget initiativ. Av de intervjuade ledamöterna att döma verkar de ha ett större inflytande i EU:s lagstiftningsprocess än vad man först kan tro, men det är svårt att bedöma om det är så i realiteten. I samtalen med ledamöterna framkommer det att deras arbetssätt och personlighet är viktigare än vilken region

eller kommun de representerar för att påverka partigrupperna, de nationella delegationerna eller utskotten eller för att få poster inom kommittén. Tongivande uppdrag får man genom kontakter som stöttar en inom utskottet eller partigruppen. Tidigare erfarenhet av internationellt arbete inom bland annat Eurocities och Europarådets kommunalkongress kan inverka på vilka uppdrag en ledamot får inom ReK. I vilken grad man samarbetar och med vem beror också på hur länge man suttit med som ledamot i Regionkommittén. De ledamöter som verkat länge inom ReK har större kontaktytor.

Danska och svenska ledamöter, många av de intervjuade från Öresundsregionen, tillhör de politiker som ”håller sig framme”. Det är positivt för deras partigrupp, nationella delegation och den region eller kommun de representerar. Det kan dock vara problematiskt ur ett demokratiperspektiv om en mindre grupp representerar det gemensamma bästa. Då riskerar politiken att göras mer för nätverket än för de medborgare som politikerna representerar. De yttranden som skrivs har inte till syfte att framhäva en region, utan skrivs för alla regioners bästa.

Vertikalt ansvarsutkrävande innefattar relationer mellan aktörer på olika nivåer och visar på att självorganiserade nätverk inte är ansvariga inför staten utan att ansvaret i stället kan komma att ligga hos enskilda individer. Eftersom ReK strävar efter konsensus och enhälliga beslut blir ansvarsutkrävande svårt om man inte lägger det på de enskilda personerna.

Det är intressant att se de mindre ländernas taktiska spel för att få så mycket utrymme som möjligt inom ReK. Det var något förvånande att ordinarie ledamöter och suppleanter är lika viktiga i utskottsarbetet. Om en region eller kommun inte har någon ”viktig” borgmästare kan man påverka ReK:s yttranden genom partipolitiskt samarbete inför val av föredragande för ett yttrande eller ordförande för ett utskott. I början trodde jag att partipolitik inte skulle spela någon roll, men det gör den bland annat vid val av ReK:s ordförande samt föredragande. Regionkommittén verkar i dag utvecklas mer till en partipolitisk plattform som genomsyras av en nationell dimension än en plattform för Europas nationella regioner.

Medierna har en viktig roll i arbetet med att bedöma ansvarsutkrävande och syna en verksamhet. Det finns emellertid ingen granskande instans som ser på ReK:s ansvarsutkrävande och kommittén är inget organ som får stor publicitet. Medierna är inte intresserade av att granska ett beredande organ. Dessutom skulle en ökad transparens kunna skada effektiviteten i governanceprocessen.

Enligt Regionkommittén innebär flernivåstyrelse att ”ansvaret delas mellan de olika berörda myndighetsnivåerna och stöds av de olika medverkande aktörernas demokratiska legitimitet och representativitet” (Regionkommitténs egen definition). De svenska och danska ReK-ledamöterna är politiker som har kvar sina förtroendeuppdrag i sina hemländer, vilket visserligen stärker den demokratiska legitimiteten, men de är även aktörer som är nominerade som privatpersoner och som verkar i olika nätverksbaserade styrelseformer. Utvecklingen anses gå från government till governance och många av de intervjuade politikerna har format governanceprocesser inom Öresundsregionen vilket kan påverka styrelseformerna inom Regionkommittén. De tillhör en liten

grupp politiska aktörer som formar både politiken inom Öresundsregionen och Regionkommittén. De kan på så sätt sägas ha en dubbel representation, men de samarbetar med varandra. Ansvarsutkrävandet blir därför vertikalt då ansvaret i självorganiserade nätverk kan komma att ligga hos enskilda individer.

Min andra tes om att Regionkommittén minskar EU:s demokratiska underskott till viss del, men att ett demokrativärde som ansvarsutkrävande blir problematiskt med indirekt folkvalda ledamöter, verkar stämna.

Det har framkommit att EU:s flernivåstyre antingen kan leda till en ökad demokratisering eller begynnande avdemokratisering då regionaliseringen och EU har medfört ett komplext flernivåstyre för den subnationella nivån med nätverksbaserat samarbete. Montin & Hedlund (2009) beskriver fyra förhållningssätt mellan governance och demokrati.

Jag vill hävda att om man ser till Regionkommitténs institutionella roll som förberedande och rådgivande organ inom EU:s flernivåstyre med syfte att motverka EU:s demokratiska underskott och beakta den subnationella nivån i lagstiftningsarbetet kan den governance som Regionkommittén representerar varken hota eller utmana demokratin. En stor del av EU:s lagstiftning berör kommunerna och regionerna som ska verkställa EU:s politik och därför är det angeläget att de deltar som förberedande instans i EU:s lagstiftningsprocess och ReK deltar endast i en konsekvensbeskrivning anordnad av kommissionen. Så länge ReK inte får större befogenheter och bara är ett rådgivande organ, får det således antas att den representativa demokratin varken verkar hotas eller utmanas.

Jag vill emellertid hävda att om man ser till Regionkommitténs ledamöter som självständiga aktörer i olika nätverk och som indirekt valda ledamöter till ReK så kan den governance som ReK representerar både hota och utmana demokratin. Politiken formas i nätverk utan kontroll och av politiska eliter som agerar i många andra internationella forum. Många av de politiker som formar politiken inom Öresundsregionen formar även politiken i Regionkommittén. Beslutsprocessen är starkt konsensusbetonad, vilket gör det svårt att identifiera var det faktiska ansvaret ligger.

7 Sammanfattning

I denna uppsats har Öresundsregionen och Regionkommittén (ReK), ett rådgivande organ i Europeiska unionens lagstiftningsprocess, belysts genom intervjuer med ledamöter i Regionkommittén som representerar olika kommuner och regioner i Öresundsregionen. Uppsatsen är den första studien som undersöker hur ledamöter från en nationsgränsöverskridande region som Öresundsregionen samarbetar formellt och informellt inom Regionkommittén samt vilka demokratiska komplikationer som kan uppstå i denna form för nätverksbaserat samarbete.

Öresundsregionen är en av EU:s modellregioner för gränsöverskridande samarbete och politiker från båda sidor Öresund samarbetar inom regionen i frågor som bland annat rör ekonomisk tillväxt, infrastruktur, transporter och miljöfrågor. Då Regionkommittén bland annat konsulteras i frågor som rör gränsöverskridande samarbete och många av de ledande politikerna från Öresundsregionen är ledamöter inom Regionkommittén, kan man anta att det öresundsregionala arbetet smittar av sig inom ReK, men så är inte fallet. Ledamöterna från Öresundsregionen samarbetar informellt inom utskotten och de partipolitiska grupperna, men de samverkar även med andra, vilket dels beror på att Öresundsregionen ännu inte kan ses som en reell region, dels på att ReK behandlar frågor i ett större regionalt perspektiv och är ett rådgivande organ inom EU:s flernivåstyre. Det finns inte plats för gränsöverskridande samarbeten, utan kommittén kan mer ses som en partipolitisk plattform och EU:s organ för de nationella regionerna än för gränsöverskridande regioner.

Kommittén är starkt konsensusbetonad och ledamöterna är bland annat indirekt valda till kommittén, vilket gör det är svårt att se var ansvarsutkrävandet ligger.

Om Montin & Hedlunds (2009) förhållningssätt tillämpas för att förstå förhållandet mellan governance inom ReK och demokrati kan följande konstateras: Regionkommittén ska minska EU:s demokratiska underskott och göra den subnationella nivån mer delaktig inom EU:s lagstiftningsprocess. I ett sådant perspektiv är Regionkommittén som beredande organ inget hot mot demokratin, trots problem med ansvarsutkrävande. Om ReK:s ledamöter däremot ses som självständiga aktörer i ett nätverksbaserat samarbete där ledamöter som ”håller sig framme” formar politik för det allmännas bästa verkar Regionkommitténs governance både hota och utmana demokratin

De gränsöverskridande regionerna är viktiga för den ekonomiska utvecklingen i EU, men i dag får de samarbeta mer informellt i olika nätverk. Denna studie är ett empiriskt bidrag i diskussionen om governance och demokratiproblem, men det behövs även en normativ governance-debatt om hur våra samhällen bör styras (Montin & Hedlund 2009a:26ff. och Pierre 2009:54). Framtida forskning skulle

kunna undersöka om dagens system kan kompletteras. Hur bör Regionkommittén vara gestaltad för att även kunna beakta unionens nationsgränsöverskridande regioner och är det önskvärt? Bör det finnas en annan indelning i Regionkommittén som till exempel kommuner och regioner och inte partier och nationella delegationer för att avhjälpa problem med ansvarsutkrävande och governance? Det skulle även vara intressant att se på politikernas samarbete och engagemang i olika organisationer som Europarådet och Eurocities och internationella nätverkssamarbeten som berör exempelvis Östersjön och Nordsjön.

8 Referenser

- Aderbach, Joel D. & Rockman, Bert A. 2002. "Conducting and Coding Elite Interviews". *Political Science and Politics*. Vol. 35, nr 4, 2002, s. 673–676.
- Andersson, Bent-Erik, 1994. *Som man frågar får man svar – en introduktion i intervju- och enkätteknik*. Andra upplagan. Mölnlycke: Prisma ePan.
- Anderson, James, O'Dowd, Liam & Wilson, Thomas M., 2003. "Culture, co-operation and borders", *European Studies*. 19/2003, s. 13–29.
- Berry, Jeffrey M., 2002. "Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing". *Political Science and Politics*. Vol. 35, nr 4, 2002, s. 679–682.
- Best, Edward, Christiansen, Thomas & Settembri, Pierpaolo (Ed.). 2008. *The Institutions of the Enlarged European Union*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Björk, Peder, Bostedt, Göran & Johansson, Hans, 2003. *Governance*. Lund: Studentlitteratur.
- Brunazzo, Marco & Domorenok, Ekaterina, 2008. "New Members in Old Institutions: The Impact of Enlargement on the Committee of the Regions", *Regional and Federal Studies*. Vol. 18, nr 4, s. 429–448.
- Buchen-Knapp, Gregg, 2003. "The emerging cross-border Øresund region", *European Studies*. 19/2003, s. 55–79.
- Christiansen, Thomas, 1996. "Second Thoughts on Europe's "Third Level": The European Union's Committee of the Regions". *The Journal of Federalism*. 26:1, Winter 1996, s. 93–116.
- Christiansen, Thomas, 1997. "The Committee of the Regions at the 1996 ICG Conference: Institutional Reform", *Regional and Federal Studies*. Vol. 7, nr 1, s. 50–69.
- Domorenok, Ekaterina, 2009. "The Committee of the Regions: in Search of Identity", *Regional and Federal Studies*. Vol. 19, nr 1, s. 143–163.
- Ek, Richard, 2003. *Öresundsregion – bli till! De geografiska visionernas diskursiva rytmer*. Avhandling för filosofie doktorsexamen. Lunds universitet.
- Esaïasson, Elias, et al., 2007. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Tredje upplagan. Vällingby: Norstedts Juridik AB.
- Farrows, Martyn & McCarthy, Rosarie, 1997. "Opinion Formulation and Impact in the Committee of the Regions", *Regional and Federal Studies*, Vol. 7, nr 1, s. 23–49.
- Hall, Patrik, Sjövik, Kristian & Stubbergaard, Ylva, 2005. *Nätverk söker förankring: Öresundsregionen i ett demokratiperspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Hasselbach, Kai, 1996. "Der Ausschuss der Regionen in der Europäischen Union: die Institutionalisierung der Regionalbeteiligung in der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung der regionalen und dezentralen

- Verwaltungsstrukturen in den EU-Mitgliedstaaten”, Heinze, Meinhard (red.) *Beiträge zur europäischen Integration*. Köln/Berlin/Bonn/München: Carl Heymanns Verlag KG, s. 1–297.
- Moravcsik, Andrew, 2005. ”Is there a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis”, Held, David & Koenig-Archibugi, Mathias, *Global Governance and Public Accountability*, s. 212–239.
- Hepburn, Eve, 2008. ”The Rise and Fall of a ‘Europe of the Regions’”, *Regional and Federal Studies*. Vol. 18, nr 5, s. 537–555.
- Hysing, Erik, 2009. ”Statslös samhällsstyrning? – Governance i svensk skogspolitik” i Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.), 2009. *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus, s. 107–128.
- Hönnige, Christoph & Kaiser, André, 2003. ”Opening the Black Box: Decision-Making in the Committee of the Regions”, *Regional and Federal Studies*. Vol. 13, nr 2, s. 1–29.
- Jeffery, Charlie, 2003. ”The Committee of the Regions: Consolidation without Consensus”, Chardon, Mattias, Göth, Ursula, Große Hüttmann, Martin & Probst-Dobler, Christine (Hrsg.), *Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, s. 147–159.
- Jerneck, Magnus, 1993. ”Malmö - Porten till kontinenten” i Stenelo, Lars-Göran & Norrving, Bengt (red.). *Lokal makt*. Lund Political Studies 79. Lund: Studentlitteratur.
- Jönsson, Christer, Tägil, Sven & Törnqvist, Gunnar, 2000. *Organizing European Space*. London/Thousand Oaks/New Delhi: SAGE Publications.
- Kennedy, Dennis, 1997. ”The Committee of the Regions: An assessment”, *Regional and Federal Studies*. Vol. 7, nr 1, s. 1–4.
- Kiefer, Andreas, 2009. ”Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2008”, *Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen. Baden-Baden: Nomos, s. 471–488.
- Lambertz, Karl-Heinz & Förster, Stefan, 2007. ”Der Ausschuss der Regionen im Jahre 2006”, *Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen. Baden-Baden: Nomos, s. 567–573.
- Leech, Beth L., 2002a. ”Interview Methods in Political Science”. *Political Science and Politics*. Vol. 35, nr 4, 2002, s. 663–4.
- Leech, Beth L., 2002b. ”Asking questions: Techniques for Semistructured Interviews”. *Political Science and Politics*. Vol. 35, nr 4, 2002, s. 665–672.
- Lindeborg, Lisbeth, 2008. ”Regional mångfald. Semantiska och realpolitiska aspekter på regioner i Europa” i Tallberg, Pontus (red.), *Regioner i Europa*. Kristianstad: Region Skåne, Vänersborg: Västra Götalandsregionen, Stockholm: Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms läns landsting, s. 16–37.
- Lindström, Fredrik, 2003. ”Regionernas Europa. En europeisk brytpunkt mellan politisk funktionalitet och kulturell identitet” i Arvidsson, Håkan & Persson, Hans-Åke (red.) *Europeiska brytpunkter*. Lund: Studentlitteratur, s. 201–229.

- Lyck, Lise, 2008. *Interkulturel ledelse i Øresundsregionen*. Frederiksberg: Copenhagen Business School.
- Matthiessen, Christian Wichmann (red.), 1998. *Øresundsområdet. Verdensklasse: eksempler & perspektiver*. Malmö: IK Foundation & Company: Geografisk institut, Københavns universitet i samarbejde med Projekt Brobyggarna.
- Millan, Bruce, 1997. "The Committee of the Regions: In at the Birth", *Regional and Federal Studies*. Vol. 7, nr 1, s. 5–10.
- Montin, Stig, 2010. "Kommunerna och flernivåstyrningen I EU. Inflytande, anpassning och inbäddning?" i Tallberg, Pontus & von Bergmann, Winberg, Marie-Louise, *Flernivåstyrning – framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Hässleholm: Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns Landsting och Sveriges Kommer och Landsting, s. 121–147.
- Montin, Stig & Hedlund, Gun, 2009a. "Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik" i Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.), 2009. *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus, s. 7–36.
- Montin, Stig & Hedlund, Gun, 2009b. "Den samtida samhällsstyrningen: både kontinuitet och förändring" i Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.), 2009. *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus, s. 201–208.
- Moore, Carolyn, 2008. "A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels", *Regional and Federal Studies*. Vol. 18, nr 5, s. 517–535.
- Nilsson, Fredrik, 2009. Konferensen "Utbildning, utveckling och mobilitet i Öresundsregionen" arrangerad av Studentsamarbetet Öresund i Lund den 13 maj 2009.
- O'Dell, Tom, 2003. "Øresund and the regionauts", *European Studies*. 19/2003, s. 31–53.
- Persson, Christer, 2003. "Öresundsregionen. Ett experiment i europeiskt regionbygge" i Arvidsson, Håkan & Persson, Hans-Åke (red.) *Europeiska brytpunkter*. Lund: Studentlitteratur, s. 253–281.
- Piattoni, Simona, 2008. "The Committee of the Regions: multi-level governance", Best, Edward, Christiansen, Thomas & Settembri, Pierpaolo (Ed.). *The Institutions of the Enlarged European Union*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar. S. 162–182.
- Pierre, Jon, 2009. "Tre myter om governance" i Hedlund, Gun & Montin, Stig (red.), 2009. *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus, s. 37–56.
- Regionkommittén, 2009a. Presentation. EU:s regionkommitté i korthet. www.cor.europa.eu 24 april 2009
- Regionkommittén, 2009b. "Regionkommitténs vitbok om flernivåstyrelse", CdR 89/2009. Bryssel: Regionkommittén.
- Regionkommittén, 2010. *The Committee of the Regions 2010–2012. Portraits and functions* (informationsblad). Bryssel: Regionkommittén.
- Regionkommittén, 2011a. Presentation/Mellanregionala grupper. <http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=>

- 86e7f290-d7b8-4a3c-a549-36191441227d&sm=86e7f290-d7b8-4a3c-a549-36191441227d 1 augusti 2011
- Regionkommittén, 2012. Presentation/De politiska grupperna. <http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=0c344de8-9dbc-4b13-98eb-51f50fe2f8bf&sm=0c344de8-9dbc-4b13-98eb-51f50fe2f8bf> 3 januari 2012
- Reilly, Adrian, 1997. "The Committee of the Regions, Sub-National Governments and the IGC", *Regional and Federal Studies*. Vol. 7, nr 3, s. 134–164.
- Rhodes, R.A.W, 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Sanders, Hanne (2009). Konferensen "Utbildning, utveckling och mobilitet i Öresundsregionen" arrangerad av Studentsamarbetet Öresund i Lund den 13 maj 2009
- Schmuck, Otto, 2008. "Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2007", *Jahrbuch des Föderalismus 2007. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen. Baden-Baden: Nomos, s. 582–598.
- Schwaiger, Peter, 1997. "The European Union's Committee of the Regions: A Progress Report", *Regional and Federal Studies*. Vol. 7, nr. 1, s. 1122.
- Stenelo, Lars-Göran, 1993. "Lokal makt i förändring" i Stenelo, Lars-Göran & Norrving, Bengt (red.). *Lokal makt*. Lund Political Studies 79. Lund: Studentlitteratur.
- Sydsvenskan: "Tvekan om sydlig sammanslagning", 14 november 2011.
- Sydsvenskan: "33 gränshinder gör livet svårt för pendlare", 29 november 2011.
- Tallberg, Jonas, 2007. *EU:s politiska system*. Upplaga 3:2. Lund: Studentlitteratur.
- Tatham, Michaël, 2008. "Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union", *Regional and Federal Studies*. Vol. 18, nr 5, s. 493–515.
- Werning Rivera, Sharon, Kozyreva, Polina M. & Sarovskii, Eduard G. 2002. "Interviewing Political Elites: Lessons from Russia". *Political Science and Politics*. Vol. 35, nr 4, 2002, s. 683–688.
- Öresundskomiteen 2011: <http://www.oresundskomiteen.org/oresundsfakta/> 27 december 2011

Intervjuer:

- Uno Aldegren, 2009-05-26
Knud Andersen, 2009-06-02
Mona Heiberg, 2009-06-03
Henning Jensen, 2009-05-28
Helene Lund, 2009-06-02
Jens Jørgen Nygaard, 2009-06-03
Ilmar Reepalu, 2009-06-04
Carl Johan Sonesson, 2009-09-17

Bilaga 1: Intervjuade ReK-ledamöter

Intervjuade ledamöter från den svenska delegationen:

Uno Aldegren, regionråd i Region Skåne, ordinarie ledamot (SKL), Europeiska socialdemokratiska partiet (PES), Utskottet för yttre förbindelser (RELEX) och Utskottet för hållbar utveckling (DEVE)

Ilmar Reepalu, kommunstyrelsens ordförande i Malmö stad, ordinarie ledamot (SKL), Europeiska socialdemokratiska partiet (PES), Utskottet för territoriell sammanhållningspolitik (COTER) och Utskottet för hållbar utveckling (DEVE)

Carl Johan Sonesson, ledamot i Region Skånes regionstyrelse, ersättare (SKL), Europeiska folkpartiet (EPP), Utskottet för ekonomisk politik och sammanhållningspolitik (ECOS) och Utskottet för yttre förbindelser (RELEX)

Intervjuade ledamöter från den danska delegationen:

Knud Andersen, regionrådsmedlem, Bornholms tidigare *amtsborgmester*, ordinarie ledamot (Danske regioner), Gruppen Alliansen liberaler och demokrater för Europa (ALDE), Utskottet för konstitutionella frågor och EU (CONST) och Utskottet för yttre förbindelser (RELEX)

Mona Heiberg, vice ordförande i *borgerrepræsentationen* (stadsfullmäktige), Köpenhamns kommun, ordinarie ledamot (KL), Europeiska socialdemokratiska partiet (PES), Utskottet för territoriell sammanhållningspolitik (COTER) och Utskottet för ekonomisk politik och sammanhållningspolitik (ECOS)

Henning Jensen, borgmästare i Næstved, ordinarie ledamot (KL), Europeiska socialdemokratiska partiet (PES), Utskottet för kultur och utbildning (EDUC) och Utskottet för hållbar utveckling (DEVE)

Helene Lund, *byrådsmedlem* (ledamot i kommunfullmäktige) i Furesø kommun, ordinarie ledamot (KL), Europeiska socialdemokratiska partiet (PES), Utskottet för ekonomisk politik och socialpolitik (ECOS) och Utskottet för yttre förbindelser (RELEX)

Jens Jørgen Nygaard, vice borgmästare i Egedal kommun, ordinarie ledamot (KL), Europeiska folkpartiet (EPP), Utskottet för konstitutionella frågor och EU (CONST) och Utskottet för yttre förbindelser (RELEX)

Bilaga 2: Intervjuguide

Inledande frågor

Tidigare och nuvarande politiska uppdrag (lokal och regional nivå samt inom ReK, utskott)

Hur länge har du varit aktiv politiker på kommun-/regionnivå?

När blev du utsedd till ledamot i Regionkommittén?

Politiskt arbete på lokal/regional nivå

Kan du definiera dina arbetsuppgifter som regionråd?

- Vilka frågor är viktiga för dig som region-/kommunalpolitiker?
- I vilka sammanhang samarbetar du som politiker/region Skåne eventuellt med andra kommunal-/regionpolitiker/regioner på andra sidan Öresund?
- Vilka eventuella problem finns det med regionalpolitiskt samarbete över nationella gränser?

Politiskt arbete i Regionkommittén

Kan du definiera dina arbetsuppgifter som ledamot i ReK?

- Vilka frågor är viktiga för dig? Kan du ge exempel på frågor som särskilt har engagerat dig?

Kan du beskriva arbetsgången för hur ett yttrande utarbetas till att det antas och vilka uppgifter du har som ledamot under arbetsgången, alltså berätta om ditt arbete i ett utskott, den politiska gruppen, den nationella delegationen, i plenum?

- Yttrande på eget initiativ
- Vem diskuterar du först ett lagförslag med? Andra ledamöter i utskotten, de politiska grupperna eller den nationella delegationen? Varför då?
- Vilka ledamöter samarbetar du med i Regionkommittén? Från vilka kommuner/regioner/länder?
- Sker något samarbete med dina danska Öresundskolleger för att diskutera ett lagförslag? Hur? Med vem?

Vad innebär det fria mandat som du har som ledamot i Regionkommittén?

- Påverkar det ditt arbete på något sätt? Hur? Skiljer sig dina värderingar som regionpolitiker respektive ledamot åt på något sätt?
- Vad kan detta mandat eventuellt begränsas av?

Har du upplevt intressekonflikter mellan en regions intressen och den politiska gruppens eller den nationella gruppens intresse i någon fråga?

- Kan du ge några exempel på detta?
- Vad skulle du göra om ett lagförslag från kommissionen och rådet inte skulle gagna den region du representerar som regionråd eller om andra i den nationella delegationen vill gå på en annan linje än du?

Vilka faktorer är viktiga för att en region/kommun ska kunna påverka arbetet i Regionkommittén?

- Ledamöterna?
- Tror du att regioner/kommuner som samarbetar på annat håll, t.ex. gränsöverskridande regioner som Öresundsregionen, har en större inverkan på ReK:s arbete? (Har samarbetet i Öresundskommiteen t.ex. en spill over-effekt i ReK?)
- Vilka frågor är viktiga för en region som Skåne/Öresundsregionen i ett forum som ReK?

Vilken roll tror du att Regionkommittén har om tio år? (rådgivande organ? ökade befogenheter? Utmaningar och möjligheter?)

Övrigt

Detta var mina frågor. Är det något du har tänkt på eller vill tillägga?

Kan jag höra av mig till dig om jag har några frågor eller vill få några förtydliganden?