

Ett givande samarbete

Om stadspolitik och kommuners samverkan inom
Region Skånes utvecklingsprogram

Abstract

With the increasing importance of regions and their new role of promoting a balanced regional development, which demand cooperation and coordination among actors within the region, the theories of urban development that strongly emphasizes the competitive relations between cities are challenged. This master's thesis examines the relations between the municipalities in the Swedish region of Skåne, as well as the relations between the municipalities and the political organization at the regional level, which is called Region Skåne.

The research problems whether municipalities cooperate and coordinate their policies within the frame of the regional development program of Region Skåne or not, and what reasons there are for municipalities to cooperate and coordinate their policies, are addressed in an analysis of material gathered from Region Skåne and three strategically selected municipalities. The analytical framework consists of seven ideal types for foundations for cooperation.

The analysis shows that municipalities cooperate and coordinate their policies, often with little direct contact between municipalities but with Region Skåne functioning as a node. The municipalities choose to cooperate mainly because they have to unite in order to be competitive, because they can get access to the additional resources, and because they want to strengthen the attractiveness and competitiveness both of the growth engine, and of all the parts of the region.

Keywords: urban politics, regional politics, regional development, cooperation, stadspolitik, regional utveckling, samarbete, Skåne

Number of words: 14359

Innehållsförteckning

1	Stadspolitik och regionalt samarbete	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	1
1.2	Disposition	2
1.3	Forskningsöversikt	3
1.3.1	Stadspolitik.....	3
1.3.2	Stadspolitik i Sverige och Skåne.....	4
1.3.3	Tidigare studier om kommunalt och regionalt samarbete.....	6
2	Metod och teori	10
2.1	Val och presentation av kommuner.....	11
2.2	Avgränsningar	11
2.3	Intervju som metod.....	12
2.4	Material och val av intervjupersoner.....	13
2.5	Teori och analys med hjälp av idealtyper.....	14
3	Analys: Samarbete och dess grunder	18
3.1	Den första frågeställningen	18
3.2	Den andra frågeställningen.....	20
3.2.1	Lagar och regler kräver samarbete.....	20
3.2.2	Skånska kommuner måste förena sig för att konkurrera mot andra regioner och städer i ett globalt nollsummespel.	20
3.2.3	När en eller flera kommuner bidrar med mycket till finansieringen av samarbetet vill även andra kommuner delta.....	21
3.2.4	Kommunerna vill genom samarbete stärka alla regiondelars attraktivitet och konkurrenskraft i ett skånskt plussummespel.....	22
3.2.5	Kommunerna vill genom samarbete stärka tillväxtmotorns attraktivitet och konkurrenskraft i ett skånskt plussummespel.....	23
3.2.6	Förekomsten av institutioner får de skånska kommunerna att samarbeta trots konkurrenssituationen mellan kommunerna.....	26
3.2.7	Samarbetet bygger på att kommunerna kan få tillgång till de extra resurser som en institution erbjuder.....	27
4	Resultat och avslutande diskussion	29
4.1	Resultatet av analysen	29
4.2	Diskussion	31

5	Executive Summary	34
5.1	Research Problem.....	34
5.2	Material	34
5.3	Ideal Types	35
5.4	Results	35
6	Referenser.....	37
7	Bilagor.....	41

1 Stadspolitik och regionalt samarbete

I den här uppsatsen tar jag avstamp i de stadspolitiska teorierna. Dessa behandlar konkurrensen om resurser mellan städer, och hur man i städer för en politik som syftar till att stärka den egna orten som en attraktiv plats för företag och i bred mening resursstarka individer som väljer var de ska etablera sig.

Städer är en del av ett större politiskt system där även andra aktörer för en liknande politik. Bland annat genom att den Europeiska Unionen för en utvecklingspolitik som riktar sig direkt till den regionala nivån, minskas statens betydelse till förmån för regionerna och för EU självt (Engelbrektsson 2011:133-135, 141). En stor svensk regionreform är på gång där landstingen kan komma att slås ihop till ett antal storregioner, som även kommer att få större ansvar för regional utveckling.

Region Skåne bildades redan 1999 genom att Malmöhus och Kristianstad landsting och län slogs ihop. Flera uppgifter, inklusive att stimulera till regional utveckling, överfördes från statens länsstyrelse till det folkvalda landstingsfullmäktige som nu kom att kallas regionfullmäktige. Tillsammans med två andra regioner utgjorde Region Skåne ett tioårigt försök, som nu blivit permanent och utgör något utav en modell för de nya storregionerna.

Region Skånes utvecklingspolitik har fyra mål. För det första vill man ha ekonomisk tillväxt och en konkurrenskraftig region. Skåne ska vidare ha en av Europas starkaste attraktionskrafter; folk ska vilja besöka, leva i och verka i regionen. Målet om bärkraft innebär bland annat att natur och kultur ska bevaras och utvecklas, att invånarna ska vara trygga och vid god hälsa, och att det ska råda jämlikhet och jämställdhet. Det fjärde målet är att det ska vara balans mellan olika regiondelar; en del av regionen får inte stärkas på en annan regiondels bekostnad. Tanken är att man ska stärka flerkärnigheten, att man ska utgå från lokala styrkor och samtidigt motverka lokala svagheter (skane.se A 2011).

Ur ett stadspolitiskt perspektiv är målet om utveckling i balans mycket intressant, eftersom det tycks förutsätta att städer, eller i det här fallet kommuner, måste samverka istället för att konkurrera. Kommunal och regional utvecklingspolitik tycks alltså stå i motsats till varandra.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med den här studien är att kontrastera det stadspolitiska perspektivet med hur det kan gå till när kommuner samverkar för att uppnå regional utveckling. I grunden handlar undersökningen alltså om ifall det finns ett regionalt perspektiv på utveckling hos kommunerna eller om kommuner, vilket hävdas i de

stadspolitiska teorierna, har ett lokalt perspektiv på utveckling. Undersökningen bygger på material från Region Skåne och från de tre kommunerna Ystad, Osby och Lund. Jag arbetar utifrån två frågeställningar:

1. Samarbetar och samverkar kommuner inom ramen för Region Skånes utvecklingsprogram?
2. Och om så är fallet, hur kan man utifrån teorier om grunderna för samarbete förklara kommuners samarbete i utvecklingsfrågor?

Uppsatsen kan motiveras både utifrån sin vetenskapliga och utifrån sin samhällseliga relevans. De stadspolitiska teorierna problematiseras samtidigt som Region Skånes mål om utveckling i balans utvärderas.

Studien är även intressant med tanke på planerna på en sydsvensk storregion där delar av Smålands relativa glesbygd kommer att ingå i samma region som det dynamiska Västskåne (sydsvenskan.se 2011). Det är ännu för tidigt att studera detta men kanske kan uppsatsen ge relevanta insikter inför regionsammanslagningen. Studien kan också ge relevanta insikter om vad som kan komma att hända i resten av Sverige där det är län som ska bilda nya regioner. Region Skåne har funnits ett tag och vad som sker och har skett här, kan komma att ske i de nya regionerna.

1.2 Disposition

Efter denna presentation av uppsatsens problemformulering följer en genomgång av internationell och svensk forskning om stadspolitik. Forskningsöversikten innehåller även en presentation av andra studier av hur kommuner samarbetar med varandra och med regionala organisationer, och en diskussion kring hur den här studien skiljer sig från dessa.

Därefter presenteras studiens design, avgränsningar, metod, material och de idealtyper som utgör teoretiska ramverk.

I analysen besvaras den första frågeställningen genom en presentation av kommuners samarbete med varandra och med Region Skåne. Den andra frågeställningen besvaras därefter med hjälp av idealtyperna.

Avslutningskapitlet inleds med en sammanfattning av analysens resultat, och följs av en diskussion och förslag på fortsatt forskning. Till sist kommer en sammanfattning på engelska.

1.3 Forskningsöversikt

I de följande avsnitten presenteras studier av stadspolitik i världen, Sverige och Skåne, liksom tre svenska studier av hur kommuner samarbetar med varandra och med regionala organisationer, samt hur den här studien kompletterar dessa.

1.3.1 Stadspolitik

Redan under 1990-talet iakttog forskare som statsvetarna Caroline Andrew och Michael Goldsmith att globaliseringen, tillsammans med bland annat ändrade lokala ideologiska och demografiska förhållanden, hade lett till en förändrad politik i städer. Genom ekonomiska processer som avindustrialisering, alltmer gränsöverskridande marknader och rörligare kapital hade vissa städer blivit vinnare och andra förlorare. Städer hade blivit medvetna om vikten av att vara konkurrenskraftiga i den internationella ekonomin. Särskilt i Europa, där välfärdsfrågor dominerade inom politiken, var det något nytt att aktivt stärka den ekonomiska utvecklingen (1998:101-104).

Dessa städer, vars politik handlar om att (ofta i samarbete med den privata sektorn) mobilisera lokala resurser för att skapa välstånd snarare än välfärd, kallar geograferna Tim Hall och Phil Hubbard för entreprenörstäder (1996:153-155). Framväxten av entreprenörstaden kopplas vanligen till den rörliga globala ekonomin, men som Hall och Hubbard skriver är inte framväxten av entreprenörstäderna enbart en effekt av globaliseringen ”as cities are not the helpless pawns of international capital but have the capability to mediate and direct their own destiny by exploiting their comparative advantages over other cities in the international battle for ’jobs and dollars’” (1996:159).

En av de mest inflytelserika forskarna inom det här fältet är Richard Florida. I korthet går hans teori om den kreativa klassen (ursprungligen publicerad 2001) ut på att städers eller stadsregioners framgång beror på deras förmåga att locka till sig vad han kallar den kreativa klassen. Denna klass utgörs av personer som använder sin kreativitet i arbete som syftar till att skapa nya meningsfulla former och därmed skapa ett större ekonomiskt värde. Människor i kunskapsintensiva branscher liksom i konstnärliga yrkesgrupper utgör klassens kärna (Florida 2006:23, 35, 102-103). Även människor i arbetarklassen och serviceklassen har förmåga till kreativitet, och många traditionella industri- och serviceyrken har kommit att kräva så mycket utbildning och kreativitet att dess utövare närmar sig den kreativa klassen. Samtidigt är eller blir väldigt många andra yrken rutinstyrda och lågbetalda (Florida 2006:103-106, 108, 110).

Enligt Florida är det den som kan skapa något nytt, förändra och förbättra, som blir en ekonomisk vinnare. Florida presenterar statistiska undersökningar som pekar på att det går bra för kreativa centra, men trögt för platser med många arbetare och serviceanställda (Florida 2006:23,30-32, 262, 289-290).

Det som kreativa människor söker kallar Florida för platskvalitet, eller ”den unika uppsättning attribut som definierar en plats och som gör den attraktiv” (2006:277). Eftersom företag koncentreras till de platser där den kreativa klassen finns, måste städer satsa mer på att skapa ett bra människoklimat än på att skapa ett bra företagsklimat. Detta är nyckeln till framgång i konkurrensen mellan städerna (Florida 2006:281, 335, 346-347). Florida skriver:

Genom att till exempel främja olika livsstilar eller kulturella institutioner, som en nyskapande musikscen eller ett organiskt konstnärligt nätverk, kan denna miljö attrahera och stimulera även de som är kreativa inom affärlivet eller inom teknologinäringen (Florida 2006:87).

Som en sammanfattande slogan på sitt resonemang har Florida de tre T:na Teknologi, Talang och Tolerans. Genom att satsa på högteknologi och samtidigt vara så pass öppna och toleranta att de kreativa talangerna flyttar in och stannar kvar, kommer städer att uppleva ekonomisk framgång (Florida 2006:295-297).

1.3.2 Stadspolitik i Sverige och Skåne

Dessa trender har i Sverige främst studerats i två doktorsavhandlingar i statsvetenskap; i Mikael Granbergs *Från lokal välfärdsstat till stadspolitik – Politiska processer mellan demokrati och effektivitet: Vision Mälarstaden och Östra hamnen i Västerås från 2004* och i Tove Dannestams *Stadspolitik i Malmö – Politikens meningsskapande och materialitet från 2009*.

Stadspolitikens innehåll kan enligt Granberg vara mycket brett, men...

...syftar till att på olika sätt utveckla en stad i det som definierats som önskvärd riktning. En central komponent i stadspolitikerna är fokusering på ekonomisk tillväxt och synen på staden som en del av en vidare regional, nationell och internationell kontext. /.../ Den samtida stadspolitikerna växer fram i en miljö som är präglad av stadsomvandling, vikande offentliga resurser, ökad differentiering och konkurrens såväl i närområdet som i vidare territoriell mening (2004:15).

Dannestam anger Granbergs användning av begreppet stadspolitik som en grund till hennes egen definition. Stadspolitik handlar om ekonomiskt orienterad politik (2009:99-100).

Det kan verka märkligt att tala om stadspolitik när jag ska analysera kommuner som ibland inte ens innehåller någon stad. Jag ansluter mig därför mer eller mindre till Dannestams definition av skillnaden mellan kommunalpolitik och stadspolitik. Kommunalpolitik är den vanliga benämningen på lokal politik i Sverige, och syftar på den politik som en väldefinierad politisk organisation för inom ett visst territorium. Innehållsmässigt handlar kommunalpolitik främst om välfärdspolitik. Stadspolitik innebär en bredare syn på vad den lokala politiken kan handla om. En stad behöver inte vara samma politiska rum som kommunen, utan kan vara utåtriktad i den globala ekonomin, där städerna utgör noderna. Dannestam skriver att till skillnad från kommunal näringslivspolitik innehåller stadspolitik element som *story telling* och platsmarknadsföring och har ett bredare fokus, det inkluderar förutom näringslivspolitik även andra kommunala

politikområden som stadsbyggande, kulturpolitik med mera (2009:43-46, 103-104). Utifrån dessa definitioner är det fortfarande svårt att säga att t.ex. kommunerna Osby eller Höör skulle kunna föra en stadspolitik eftersom de saknar en tydlig stad som Lund eller Trelleborg. Däremot om man ser till politikens innehåll kan stadslösa kommuner uppenbarligen föra en stadspolitik och sträva efter att bli en attraktiv kommun.

I Granbergs avhandling studeras den politiska organiseringen av stadspolitik i Västerås, och diskuteras utifrån aspekter som effektivitet, legitimitet och demokrati. Stadspolitikens framväxt i Sverige kopplas till de ekonomiska kriserna under 1980- och 1990-talen som orsakats av internationell konkurrens och avindustrialisering. Kommunerna försökte då hitta nya lösningar på hur man skulle kunna fortsätta ha råd att hantera välfärden och andra verksamheter. Ett marknadstänkande hade etablerats efter nyliberal kritik av den omfattande välfärdsstaten och efter att de kommunistiska systemen i Östeuropa avvecklats. Kommuner kom alltmer att låta företag sköta verksamheter efter upphandlingar, och det blev även allt vanligare att försöka stärka sina resurser genom stadspolitik.

Stadspolitiken innebär att den offentliga kommunala organisationen måste samarbeta med andra i huvudsak privata aktörer, vilket enligt Granberg ger upphov till ett antal problem och utmaningar när man tvingas prioritera mellan mål som effektivitet, tillväxt, öppenhet, medborgares medverkan i den politiska processen och möjlighet till demokratiskt ansvarsutkrävande (Granberg 2004:18-19, 106, 122-124, 215, 219).

Tove Dannestam har i sin avhandling undersökt dels vilka uttryck stadspolitiken har fått i Malmö, och dels hur de politiska processerna ser ut. Dannestam ser stadspolitik som en allmänt spridd idéströmning som väljs ut och förankras av och hos aktörer, och sedan förverkligas i och anpassas till en lokal kontext. Stadspolitik får därmed olika konkreta uttryck på olika platser eller kontexter (Dannestam 2009: 22, 25-29, 31).

Malmö har fram till 1980-talet setts som en typisk svensk socialdemokratisk välfärdskommun men för nu en ovanligt aktiv stadspolitik, vilket gör det intressant att se hur nya idéer introduceras här. Stadspolitiken är ett svar på stadens industrikriser; när det industriorienterade tänkandet inte fungerade prövade man något annat. Dannestam lägger fokus på tre stora aspekter inom Malmös stadspolitik, nämligen bilden av Malmö som en ny förändrad stad, kommunen som välfärds- och tillväxtfrämjare samt staden som tillväxtmotor (Dannestam 2009: 35-36, 112-115, 118-121).

Den lokala diskursen om det nya Malmö fick fäste på 90-talet under stadens visionsarbete. Nyckelpersoner i kommunorganisationen tog till sig idéer om betydelsen av kunskap, samtidigt som kommunledningen bestämde sig för att satsa på en högskola istället för nya industrier. Kommunen hade också täta kontakter med lokala näringslivsaktörer när visionen om det förvandlade Malmö skapades. Stadsbyggande var viktigt när stadspolitiken skulle ges konkret innehåll, och bland annat den lokala bygg- och fastighetsbranschen var involverad. Det upprepas ständigt, något som i sig förstärker en diskurs, att

Malmö är förvandlat, och man visar upp den nya identiteten i områden som Hyllie och Västra hamnen (Dannestam 2009: 166-167).

I Malmö blandades de stadspolitiska idéerna om vikten av att främja attraktivitet med de väletablerade lokala idéerna om kommunens välfärdspolitiska roll. Richard Floridas idéer om attraktivitet fick stort genomslag i Malmö. Traditionella subventioner till företag ansågs inte hjälpa längre, utan i Malmö började man även arbeta för att skapa en attraktiv stad. Nya centrala bostadsområden och högskolan är satsningar i denna anda, som ska locka till sig företag som söker välutbildad personal (Dannestam 2009: 169,201, 173-175).

Efter en rad ambitiösa stadspolitiska satsningar presenterade kommunen år 2004, som för att visa att kommunen inte övergett välfärdspolitiken, handlingsplanen *Välfärd för alla – det dubbla åtagandet*. Det dubbla åtagande är att kommunen dels åtar sig att stå för välfärden, och dels åtar sig att skapa den tillväxt som ger resurser till välfärden. Detta är ett exempel på de nyliberala idéerna om nedsipping, d.v.s. att satsningar som kommunen gör för tillväxten på en plats kommer hela staden till del (Dannestam 2009: 172,177, 202).

1.3.3 Tidigare studier om kommunalt och regionalt samarbete

Av speciellt intresse, utifrån den här uppsatsens ämne, är att Dannestam i sin avhandling också tar upp Malmös roll i ett regionalt sammanhang. Tidigare var Malmö ett ganska stängt och självupptaget industrisamhälle där man inte upplevde något behov av att sätta staden i ett större sammanhang, men nu ser Malmö sig som en regional tillväxtmotor som samverkar i en rad regionala och internationella sammanhang. Denna utveckling kopplar Dannestam till att nya tankar har slagit igenom. I en globaliserad värld tappar staten kraft att styra ekonomin till förmån för städer och regioner, den gränslösa ekonomins noder. Regional utvecklingspolitik innebär i denna situation att man stärker regionens centrum – staden – så att tillväxten där sipprar ned till resten av regionen. Detta står i kontrast till äldre regionalpolitik som handlar om att staten omfördelar resurser mellan regioner, för att gynna svagare regioner. De nya strukturerna medför att etablerade gränser inom en region tappar sin betydelse. Västland sipprar ner från centrum till hela regionen. Alla är vinnare och det behövs inga konflikter om hur regionens tillgångar ska fördelas (Dannestam 2009: 205-206, 208, 209, 212, 231-232).

I Malmö kopplades regional samverkan ”dels till behovet att vända stadens utveckling, dels till en förändrad verklighet” (Dannestam 2009:206). Initiativet till att skapa Region Skåne togs av Malmö kommun och Malmöhus län, bl.a. med motiveringen att regioner ökade i betydelse i Europa och att det var viktigt att stärka Malmös position. Byggandet av Öresundsbron började som ett nationellt projekt men med tiden kom idén om Malmö som en del av Öresundsregionen där Malmö och Köpenhamn tillsammans utgör tillväxtmotor (Dannestam 2009:210-211, 213, 215-218).

Därefter lämnar Dannestam tillfälligt sitt fokus på Malmö och tar upp hur andra aktörer i regionen ser på regional utvecklingspolitik. Enligt Dannestams tolkning pågår det för närvarande...

...en diskursiv kamp mellan två olika economic imaginaries, vilka erbjuder konkurrerande synsätt på regional utveckling och storstädernas roll inom denna. Den traditionella regionalpolitiken handlade om en jämlik fördelning av resurser i ett nollsummespel, medan diskursen om staden som tillväxtmotor handlar om inifrånstyrd och storstadskoncentrerad tillväxt i ett plussummespel. Stridslinjen står kring vilken inriktning som skall styra regionalpolitiska satsningar i praktiken. Återigen står dessutom två politiska mål i centrum – (om)fördelning kontra ekonomisk tillväxt (Dannestam 2009:226).

De mindre kommunerna i Skåne stöder idéerna om att Malmö är regionens tillväxtmotor i ett plussummespel. Det gör även Region Skåne som deltagit i flera satsningar som riktar sig främst till Malmö, t.ex. Citytunneln och America's Cup. Vissa av Dannestams källor säger att det finns informell samverkan mellan Region Skåne och Malmö kommun. Dannestam visar att även om storstadsagendan har brett stöd agerar kommuner utifrån nollsummelogiken i Region Skånes konkreta satsningar. Också Region Skåne agerar utifrån denna logik; Region Skånes uppdrag att se till att hela Skåne utvecklas, alltså regional balans genom flerkärnig utveckling, kräver en balansgång mellan satsningar på storstaden och på andra delar av Skåne (Dannestam 2009:220-221, 226-227). Dannestam låter ett citat av Thorbjörn Lindhqvist, stabschef i Region Skåne och före detta oppositionsråd för moderaterna i Malmö, illustrera den diskursiva kampen mellan två *economic imaginaries*:

Sedan har du en knepighet som delvis fortfarande är olöst och det är att man talar om regional balans. Det tolkas olika. Den tydligaste och entydigaste tolkningen, som också finns dokumenterad, är att varje del av Skåne skall utvecklas utefter sina förutsättningar. Det handlar om att skapa möjligheter i alla hörn. Men ibland har det blivit litegrann tvärtom. 'Får inte vi så ska inte de ha heller. Nu har de fått det och alltså måste vi kompenseras'. Den typen av tänkande. Det är fel. Därför att hur man än vrider och vänder på det så är Malmö och Lund-området den här regionens naturliga kraftcentrum och tillväxtpunkt, eller vad du nu vill kalla det. Den insikten har börjat sprida sig rätt väl i Skåne nu, att går det bra för Malmö-Lund med omnejd så går det bra för Östra Skåne också – men man kan inte göra tvärtom. Det är lite trögt (Dannestam 2009:228).

I nästa avsnitt gör Dannestam ett nedslag i föreställningar om samarbete och konkurrens inom Öresundsregionen. Hon frågar sig "Vilken är egentligen relationen mellan regionala konstruktioner och stadspolitiska ambitioner?" (2009:230). Inomregionala gränser har stor betydelse för denna relation. Enligt diskursen om regionala tillväxtmotorer ska gränser inom regionen inte spela någon roll. Eftersom tillväxten sprids till hela regionen finns inga förlorare. Det visar sig dock att kommuner deltar i regionala samarbeten för att stärka den egna kommunen snarare än regionen (Dannestam 2009: 172,177, 202, 226, 231). Inom Öresundsregionen som en gränslös konstruktion är Malmö "tillväxtmotor tillsammans med Köpenhamn, medan i ett skånskt sammanhang behövs Lund och Malmö som *motvikt* till den danska huvudstaden (Dannestam 2009:235).

De delar av Dannestams studie som sätter Malmö i ett regionalt perspektiv ligger nära min egen studie. Samtidigt finns det skillnader. Dannestam fokuserar

på Malmös stadspolitik och illustrerar att inte bara Malmö utan att även andra regionala och kommunala aktörer uppfattar Malmö som en tillväxtmotor, och den intressanta frågan om relationen mellan regionala konstruktioner och stadspolitiska ambitioner i Öresundsregionen är en mindre avstickare. Min ambition är att göra en fördjupad analys och utveckla vad Dannestam tycker sig se bland annat genom att ha ett annat fall än Öresundsregionen, genom att analysera ett annat material, och genom att använda mig av kompletterande teoretiska perspektiv. Kärnan i *economic imaginaries*-perspektivet är frågan om huruvida regionen ska fördela resurser jämligt eller satsa på tillväxtmotorer. Jag tänker mig att man även skulle kunna använda andra teorier som behandlar frågan om varför aktörer samarbetar. Detta kommer jag att utveckla i nästa kapitel.

En annan studie som har gjorts är statsvetaren Bo Perssons *Lokal och regional näringslivspolitik – konkurrens, samarbete, utveckling* från 2010 handlar om regionaliseringens konsekvenser för den kommunala näringslivspolitiken i Östergötlands län. Aspekter som det fokuseras på är styrning, arbetsfördelning och identitetsskapande, och hur centrala aktörer ser på relationerna till varandra och på hur näringslivsfrågorna hanteras. Persson har tre teoretiska antaganden; att staten gått från att vara välfärdsstat till att bli konkurrensstat, att aktörerna vill att deras förhandlingar ska ge ett för alla gynnsamt utfall, att idéer, normer och institutioner påverkar samverkan.

I korthet ser Persson ett virrvarr av aktörer, institutioner, personliga relationer samt verksamheter med överlappande och sinsemellan motstridiga mandat och positioner. Det regionala samarbetet präglas av små resurser och svaga institutioner. De regionala strukturerna är präglade av idéer om regional konkurrens, mobilisering och tillväxt, fast samtidigt måste enskilda kommunala intressen och behov tas med i beräkningen, och det krävs därför förhandlingar. Kommunala aktörer anser att näringslivspolitiken sköts bäst utan för mycket inblandning utifrån. Det är bra med samverkan mellan grannkommuner, men ofta är samverkansmöjligheterna begränsade (Persson 2010:7-10).

Det är framförallt i de teoretiska utgångspunkterna om grunderna för samarbete som Perssons och min studie skiljer sig åt. Persson utgår ifrån att det sker olika former av policy-koordination präglad av såväl förtroende som hierarkiska förhållanden (2010:23-24) och betraktar relationerna ”mellan lokalt och regionalt /.../ som en förhandling där parterna strävar efter att samordna varandras handlingar med syftet att åstadkomma ett gynnsamt utfall för alla inblandad” (2010:7-8), medan det i mina utgångspunkter är mer öppet vilka grunder som kan finnas för ett eventuellt samarbete. Perssons resultat är intressanta eftersom de visar att i områden där det saknas en tydlig regional organisation pågår processer som syftar till att skapa regional tillväxt genom en stärkt regional konkurrenskraft.

Våren 2011 genomförde konsultföretaget Ramböll Management på uppdrag av Region Skåne en oberoende granskning av det projekt som Region Skåne tog initiativ till för att öka samordningen inom kommuners fysiska planering (skane.se B 2011). Det granskade projektet handlar främst om hanteringen av

mark ägnad åt företagande, som vissa kommuner har brist på medan andra har ett överskott av, och om hur en regional överblick kan underlätta planering av företagsområden, bostäder och kollektivtrafik. Med en optimal fysisk planering ska Skånes attraktionskraft och utveckling stärkas. Utvärderingen visar att projektet ger goda möjligheter till kommunalt samarbete, men att det är en utmaning att förankra projektet i kommunerna så att de känner sig som delägare. Många aktörer menar att projektet är viktigt, men det material som Region Skåne tar fram används inte främst på grund av tidsbrist. Skeptiker pekar främst på att planering är en kommunal och inte en regional fråga (Jonung m.fl. 2011:4, 7-8). Utvärderingen ligger nära min studie både i problemformuleringen och i studieobjektet, men syftar till skillnad från min studie enbart till att förbättra den regionala verksamheten och lägger ingen vikt vid de teoretiska aspekterna av samarbete. Genom att studera andra politikområden än fysisk planering vill jag bidra till att bredda bilden av skånska kommuners regionala samverkan.

2 Metod och teori

I det här kapitlet kommer detaljerna om genomförandet av min undersökning att presenteras. Frågeställningarna kommer att besvaras utifrån ett material bestående av intervjuer och texter hämtade från de tre kommunerna Osby, Ystad och Lund samt ifrån Region Skåne. Jag kommer att använda samma urval och material till de båda frågeställningarna. Min huvudfrågeställning besvaras genom en presentation av hur arbetet med regionens utvecklingsprogram fungerar i praktiken i de olika kommunerna. För att besvara min andra frågeställning om vilka grunder som finns för kommunalt samarbete, kommer jag att utifrån teorier om samarbete sätta upp ett antal idealtyper för olika grunder för samarbete.

Studien är en fallstudie vilket innebär att möjligheterna till generalisering är små eftersom alla fall är unika. Det är svårt att se en helhet när man granskar detaljer (May 2001:150-152, 170-171). Men även om det inte går att generalisera då alla situationer är unika är det ändå möjligt att det vi vet om ett fall kan vara användbart för att förstå andra fall, om fallen är någorlunda lika varandra. Detta kallas för överförbarhet (Lincoln & Guba 2000:39-40). Genom att studera ett typiskt fall, även om det inte kan vara typiskt i alla aspekter ökar möjligheten till överförbarhet. Även genom att man gör detaljerade beskrivningar underlättar man för andra att se om de kan lära sig något från studien (Schofield 2000:77-79).

Jag kommer inte att göra några systematiska jämförelser mellan kommunerna enligt exempelvis Mills metoder för att dra slutsatser om kausalitet (Liebersen 1992:212-216). Tanken är att jag utifrån materialet, med perspektiv från både Region Skåne och tre kommuner med olika karaktär, ska presentera samarbetet inom Region Skånes utvecklingsprogram som helhet. Urvalet är inte representativt men enligt resonemanget om överförbarhet kan resultatet ändå ha ett värde för förståelsen av liknande situationer. Urvalskriterierna och de valda kommunerna presenteras nedan.

De metoder som används i den här studien innebär i hög grad att både tidigare forskning, teorier och det insamlade materialet tolkas. Forskaren är ofrånkomligen en faktor som har stor betydelse för forskningsresultatet (Bergström & Boréus 2005:23-26, 173-175). Därför är det viktigt att sträva efter intersubjektivitet, det vill säga att redovisa och motivera sina val så tydligt som möjligt så att läsaren skulle kunna göra om studien med samma resultat, vilket underlättar för läsaren att ta ställning till resultatets rimlighet (Lundquist 1993:50-54). I min analys kommer jag att sträva efter intersubjektivitet genom att motivera mina tolkningar och återge citat och refererat från källorna, och innan dess presentera mina metodologiska val.

2.1 Val och presentation av kommuner

Med tanke på tidsramarna för uppsatsarbetet är min uppfattning att förutom att analysera material från Region Skåne är det rimligt studera 3 av de 33 skånska kommunerna. Eftersom det regionala utvecklingsprogrammet täcker hela Skåne är det viktigt att kommuner från olika delar av Skåne är med i undersökningen. Jag vill också ha med kommuner av olika storlek och karaktär då jag i urvalet knyter an till argumentet att städer utgör tillväxtmotorer, det vill säga noder i ekonomin där tillväxt koncentreras (Dannestam 2009:207-208). Eftersom jag inte tror att ett slumpmässigt urval av kommuner skulle leva upp till dessa krav har jag gjort ett strategiskt urval.

I Lunds kommun finns ett av landets främsta universitet, ett universitetssjukhus, flera stora högteknologiska företag som Gambro, Sony Ericsson och Tetra Pak, samt forskningsbyn Ideon (ne.se A 2011). Tillsammans med Malmö utgör Lund Skånes främsta ekonomiska centrum. Kommunen har omkring 100 000 invånare och under 2000-talet har befolkningen ökat med cirka 6000 personer (Region Skåne A 2011:26, 30, 34). Lund är en av Skånes största städer, och är belägen i sydvästra delen av regionen.

Ystad kommun har omkring 28 000 invånare varav cirka 18 000 bor i centralorten. Under lång tid har befolkningen växt med ca 200 personer om året (ne.se C 2011). Ystad är ett viktigt centrum för den sydöstra delen av regionen (Region Skåne A 2011:31, 34). De flesta arbetstillfällena finns inom tillverkningsindustrin och den offentliga sektorn. Genom stadens hamn passerar huvuddelen av all godstrafik mellan Polen och Norden (ne.se C 2011). Ystad är en välkänd turistort, och sedan staden främst tack vare Wallander-filmerna etablerat sig som en filmstad har antalet besök mångdubblats (Travel News 2008; Tillväxtverket 2011).

Osby kommun ligger i norra Skåne och har nästan 13 000 invånare varav drygt hälften bor i själva huvudorten. Mellan 1993 och 2003 minskade befolkningen med ca 1000 personer. Små och mellanstora företag inom tillverkningsbranschen dominerar näringslivet. Det största företaget, leksaks- och barnvagnstillverkaren BRIO (ne.se B 2011), har under flera år haft stora ekonomiska problem (Smålandsposten 2009, Realtid.se 2011).

2.2 Avgränsningar

Stadspolitik är ett fenomen med väldigt brett innehåll och därför är det nödvändigt att göra vissa avgränsningar. Jag har valt fokusera på några politikområden och projekt som är viktiga för kommunerna och som också har starka kopplingar till stadspolitik. Näringslivspolitik är ett sådant område för alla tre kommunerna. I Ystad är turism en viktig näring och man arbetar mycket med att vara ett attraktivt resmål. Vid laboratorierna ESS och MAX IV kommer det att bedrivas

världsledande forskning inom materialvetenskap och flera andra områden (lund.se 2012) och satsningen på dessa anläggningar kommer att ha betydelse både för Lund och för regionen. Jag kommer däremot inte att ta upp samarbete kring fysisk planering, även om det är ett viktigt politikområde, eftersom detta till så stor del har tagits upp i Ramböll Managements utvärdering (Jonung m.fl. 2011).

Det är troligt att mina intervjupersoner kommer att berätta om samarbeten med grannkommuner och andra aktörer. Även detta ligger utanför avgränsningarna, såvida inte Region Skåne också är delaktigt, men jag kommer kanske att behöva återberätta en del om dessa samarbeten exempelvis om kommuner tycker att dessa samarbeten till exempel är viktiga eller vanliga.

2.3 Intervju som metod

I litteraturen beskrivs flera sätt att genomföra intervjuer på. Den strukturerade intervjuformen med samma frågeformulär i alla intervjuer för att öka jämförbarheten mellan svaren (May 2001:121-122) är inte relevant för min typ av studie eftersom jag inte strävar efter att göra systematiska jämförelser. Den ostrukturerade intervjuformen där intervjupersonen fritt berättar om olika teman med syftet att forskaren får en ostörd bild av intervjupersonens livserfarenheter och världsuppfattning (May 2001:121, 124-125) ger inte heller för min forskningsuppgift relevant information. Istället genomfördes ett slags semistrukturerade intervjuer, där återkommande frågor om vissa teman förenas med uppföljningsfrågor och dialog som ger förtydliganden och fördjupad information (May 2001:123). Frågorna baserades på de stadspolitiska teorierna och på vad jag hade läst mig till om den aktuella kommunen, regionen och intervjupersonens arbetsområde, och hade som syfte att hitta mer fördjupad kunskap om det praktiska arbetet och tankarna bakom detta.

Intervjuerna med kommunala tjänstemän handlade främst om hur man gör för att uppnå utveckling i kommunen och om hur arbetet med regional samverkan fungerar, samt om varför kommunen har gett sig in i olika samarbeten. Intervjuerna med regionala tjänstemän gav istället ett utifrånperspektiv, och gav en bild av vad utvecklingsprogrammet innebär, av hur man arbetar med det, av vad regionen kan erbjuda kommunerna och inte minst av hur man inom Regionen ser på hur väl man lyckas med att få kommunerna att sträva åt samma håll. I bilagorna framgår det vilka frågor som intervjuerna utgick ifrån. Alla intervjuerna spelades in och de för den här uppsatsens frågeställningar relevanta svaren transkriberades.

Det finns en risk att forskarens formuleringar gör att intervjupersonen svarar på ett sätt som inte fångar intervjupersonens uppfattning av omvärlden. Problemen är särskilt tydliga i strukturerade intervjuer, och när de mer ledande ja eller nej-frågor används (May 2001:121-124, 129). Detta strävade jag efter att undvika genom att ställa öppna frågor och genom att ställa följdfrågor där intervjupersonen gavs utrymme att förtydliga vad de egentligen menade.

Det är viktigt att intervjuer präglas av god kontakt, tillit och samarbete för att de ska kunna ge så mycket som möjligt. Ofta är det ett bra sätt att uppnå en samarbetsinriktad intervju genom att börja med beskrivande frågor för att bli bekant med situationen och se vilken riktning intervjun kan komma att ta, och efter hand fördjupa samtalet och intervjupersonens delaktighet (May 2001:130-132). Detta är en modell som jag strävade efter att följa genom att börja med frågor om intervjupersonens arbete. Detta gav ofta en bra kontakt och gjorde det möjligt att anpassa intervjun så att irrelevanta frågor kunde undvikas. Sedan kunde intervjun fortsätta med frågor om hur olika samarbeten går till och varför de sker. Ur kontaktsynpunkt kan det dock vara problematiskt att intervjuerna med kommuntjänstemännen samt med en av de regionanställda skedde över telefon. I efterhand känns det som att telefonintervjuerna gav god kontakt men inte riktigt lika bra kontakt som när jag besökte intervjupersonerna, men huvudsaken är att svaren från de båda intervjutyperna blev lika innehållsrika och detaljerade.

2.4 Material och val av intervjupersoner

I den här studien analyseras två typer av material; intervjupersonernas svar samt utredningar, planer, broschyrer, sammanträdesprotokoll och andra texter där kommunernas och Region Skånes mål och verksamheter presenteras och regleras. I det skriftliga materialet ingår framför allt texter som publicerats direkt på kommunala och regionala hemsidor, och tryckt material som även publicerats som PDF-filer som kan nås med länkar från kommunala och regionala hemsidor. Principerna för urvalet är att materialet ska handla om frågor och projekt där kommunerna medverkar, och som i enlighet med mina avgränsningar har att göra med näringsliv, turism, ESS och MAX IV. En bred uppsättning hemsidor, inte bara kommunernas och Region Skånes huvudhemsidor, utan även länkar ifrån dessa, har sökts igenom. Flera intervjupersoner har också gett tips.

Intervjupersonerna utgörs av ansvariga tjänstemän som arbetar med näringslivsfrågor i Ystad och Osby, och med turismutveckling Ystad, liksom av centralt placerade tjänstemän som arbetar med utvecklingsprogrammet inom Region Skåne. Jag har valt intervjupersonerna eftersom de som ansvariga tjänstemän är väl insatta i kommunens eller regionens mål och i hur arbetet går till.

De intervjuade personerna är Gunne Arnesson Lövgren som är före detta chef för utvecklingsprogrammet och som nu deltar i projekt om den kommande regionsammanslagningen och om hur hälso- och sjukvård bidrar till regional utveckling, Therése Nilsson som är projektledare för ”TITA – ESS och MAX IV i regionen”, Hans Henecke som är chef för Region Skånes näringslivsförvaltning och VD för Business Region Skåne, Marie Holmström som är turismstrateg i Ystad, Henrik Berven som är näringslivsstrateg i Ystad, samt Gert Jönsson som är näringslivsutvecklare i Osby. Intervjuerna med Holmström, Berven och Jönsson skedde över telefon.

Det finns ingen intervjuperson från Lund men det skriftliga materialet ger tillsammans med vad intervjupersonerna från Region Skåne har sagt en bra bild av förhållandena i Lund. För Ystads del är materialsituationen den omvända; intervjupersonerna gav många informativa svar medan det skriftliga materialet är begränsat. Från Osby har jag endast ett mindre material och mitt intryck är att Osby samverkar med andra i begränsad omfattning. Dessutom är det turismföretagens förening som står för marknadsföring och turistbyrå (Jönsson 2011). Det kan vara ett problem att jag i flera fall enbart har information från ett håll. Visserligen vet man på Region Skåne mycket om vad som driver kommunerna men jag har inte hört kommunernas synpunkter. Men som helhet har jag dock tillgång till ett bra material, tanken är att intervjuer och skrivet material ska komplettera varandra så att jag får en bra helhetsbild.

Det kanske största problemet med materialet är att jag enbart använder mig av officiellt skriftligt material och enbart intervjuat personer som själva arbetar med kommunal och regional utvecklingspolitik. Risken finns att materialet framställer samarbetet, och innehållet i utvecklingspolitiken, som mer välfungerande, viktigt och genomtänkt än vad som egentligen är fallet. Man måste alltså vara medveten om att undersökningens resultat kan visa att aktörerna samarbetar i större utsträckning än vad de egentligen gör, att skälen för aktörernas samarbete kan framstå som mer förankrade hos aktörerna än vad de egentligen är, och att det kan finnas andra skäl till att samarbeta än de officiella skälen. Varken organisationer eller enskilda tjänstemän kan tänkas vilja hävda att de arbetar med något som saknar funktion eller något som inte ger resultat. Å andra sidan är detta också en drivkraft till att enbart arbeta med sådant som man på goda grunder kan förvänta sig ska leda till att målen uppnås på ett effektivt sätt, och att man därför är noggrann med att utreda och förbereda projekt innan de påbörjas, och att man är mån om att berätta vilka goda grunder man har till att genomföra ett projekt eller att delta i ett samarbete.

2.5 Teori och analys med hjälp av idealtyper

För att besvara min andra frågeställning om hur man kan förklara kommunalt samarbete i utvecklingsfrågor, kommer jag i detta avsnitt att formulera ett antal idealtyper för olika grunder för samarbete. Idealtyper kan sägas vara tankekonstruktioner där drag ur verkligheten renodlats till extrembilder. Dessa används i en analys för att klarlägga i vilken utsträckning ett samhällsfenomen liknar idealtypen, genom att man jämför empirin med idealtyperna (Esaiasson m.fl. 2007:158-159). Med andra ord utgör idealtyperna en tolkningsram som tillåter sortering av formuleringar i texter (Bergström & Boréus 2005:159-162). Jag kommer att studera hur intervjupersoners och texters framställningar av kommunala samarbeten passar in på idealtyperna.

En uppenbar fara med att använda sig av idealtyper är att ett fenomen placeras i en kategori där det inte riktigt hör hemma, eftersom den rätta kategorin inte finns med i analyschemat (Bergström & Boréus 2005:172). Därför kommer jag att

motivera min sortering av uppgifter i materialet, och om ett skäl att samarbeta inte passar i någon kategori kommer jag att redovisa detta separat.

För att konstruera idealtyperna hämtar jag inspiration från fältet internationella relationer, inom vilket man har formulerat välutvecklade teorier om samarbete mellan kollektiva aktörer. Naturligtvis är förhållandena i det internationella systemet på många sätt annorlunda än förhållandena på en subnationell regional nivå. Därför tar jag fasta på de mer allmänna principerna för samarbete som finns enligt teoretiska inriktningar som realism och liberalism, och anpassar teorierna så att de kan användas som analysverktyg.

Utgångspunkten för realismen är det råder anarki inom det internationella systemet, och att varje stat därför tvingas försäkra sig om sin egen säkerhet. Det går inte att säkert veta ifall andra tänker anfalla en, utan det råder en misstänksamhet stater emellan. I detta läge är utsikterna till samarbete små. Enligt realismen råder det inte någon anarki inom staten utan statsmakten finns för att upprätthålla lagar och tvinga människor att samarbeta (Hall 2006:36-38). Den första idealtypen är därför att lagar och regler tvingar kommunerna till att samarbeta med varandra och med Region Skåne.

Stater måste i anarkin för sin överlevnads skull se till de relativa fördelarna av ett samarbete, och ställa sig frågan om andra stater kan komma att vinna mer än de själva (Hall 2006:39). Tillvaron ses som ett nollsummespel där den enes förlust är den andres vinst (Aggestam 2006:185). Det råder ingen anarki i Skåne men det finns som stadspolitiska teorier uppmärksammar ett starkt konkurrenstänkande som skulle kunna medföra att en kommun kan tänkas dra sig för att samarbeta ifall andra kommuner vinner mer än den egna kommunen. Det finns dock vissa möjligheter till samarbete. Den viktigaste samverkansformen enligt realismen är allianser. Genom att förena sig mot hotande andra stater kan stater komma att avskräcka andra från att anfalla (Hall 40-41). Den andra idealtypen är att skånska kommuners samarbete därför kan tolkas som en allians riktad mot andra konkurrerande regioner i världsekonomin.

Samarbete kan också uppstå om en särskilt stark aktör, en hegemon, tar på sig en del av kostnaderna för samarbetet. Hegemonen uppnår sina mål samtidigt som andra aktörer kan motivera sig till att samarbeta då de får relativa fördelar gentemot hegemonen (Hall 2006:42). En tredje idealtyp är därför att en eller några kommuner står för en så pass stor del av kostnaderna att andra kommuner kan vilja delta.

Inom liberalismen är man betydligt mer positiv om möjligheterna till samarbete. Man antar att stater kan bortse ifrån att mäta de relativa fördelarna med ett samarbete och istället se till de absoluta fördelarna. När stater specialiserar sig och utnyttjar komparativa (inte relativa) fördelar och handlar med varandra uppstår interdependens, det vill säga att staterna blir ömsesidigt beroende av varandra. Stater kan också vara beroende av varandra för att lösa globala gemensamma problem inom t.ex. miljö och hälsa. I situationer präglade av interdependens är det mindre intressant att konkurrera om (en begränsad mängd) makt i ett nollsummespel, vilket realismen hävdar att stater gör. Istället innebär enligt liberalismen interdependensen att stater spelar ett plussummespel där man genom samarbete, förhandlingar och kompromisser kan öka alla deltagares

välstånd. Det viktiga är inte vem som vinner mer och eller mindre, utan det viktiga är att alla samarbetspartners vinner något, att det finns absoluta fördelar med att samarbeta (Ericson 2006:58-59). Tove Dannestam analyserade Malmös roll som regional tillväxtmotor utifrån en snarlikt ansats. Det har skett ett skifte från att uppfatta regionalpolitiken som ett nollsummespel med kamp om en begränsad mängd resurser till att uppfatta den som ett plussummespel där Malmös tillväxt sipprar ner och gör alla till vinnare (Dannestam 2009: 220-221, 226-228).

Utifrån dessa perspektiv på plus- och nollsummespel samt absoluta och relativa fördelar kan två idealtyper formuleras. Den ena är att man fokuserar på interdependensen inom Skåne, vilket ligger i enlighet med målet om flerkärnighet. Den andra baseras på Dannestam och handlar om att kommunerna samarbetar för skapa en tillväxtmotor, vilket skapar en enkärnig region.

Men även inom ett plussummespel kan det finnas samarbetsproblem; det går inte att vara säker på att alla gör vad de lovar. Förväntningar om fusk, att någon får fördelar utan att göra rätt för sig, kan få stater att undvika samarbete. Liberalernas lösning på detta är att skapa institutioner som stärker långsiktigheten i samarbetet. Genom att stater genom institutioner får information om varandra är det svårare att fuska, och stater får ett incitament att samarbeta för att på lång sikt få absoluta fördelar som skulle gå förlorade om staterna agerade kortsiktigt så som de skulle ha gjort utan institutionen. Det kan även finnas möjlighet till att införa sanktioner mot fuskare.

Inom institutionen kan också förhandlingar ske, t.ex. genom att A gör eftergift nu inom ett område mot att B gör en eftergift senare i ett annat område. (Ericson 2006:59-60) I en längre kedja av förhandlingssituationer lönar det sig att vara samarbetsvillig eftersom det alltid finns möjlighet för motparten att ge igen, vilket innebär att man går med förlust (Aggestam 2006:182-183). En av idealtyperna är att förekomsten av institutioner får de skånska kommunerna att samarbeta trots konkurrenssituationen mellan kommunerna.

Institutioner kan – förutom att uppmuntra till långsiktighet genom att underlätta förhandlingar eller att genom övervakning och sanktioner upprätthålla kontrakt – även direkt bistå medlemmar genom att bidra med exempelvis information, arbetskapacitet och medel ur resurspooler. Staters motiv bakom detta är man vill undvika att stater ska göra politiska misstag som kan ge negativa effekter som sprids till andra i en ekonomi präglad av interdependens (Ravenhill 2008:75-76, 82, 85, 88-89).

Detta resonemang är inte helt överförbart till Skåne, eftersom utvecklingsprogrammet inte bara är kommunernas institution. Det är svårt att likna suveräna staters samarbete inom en institution med kommuners samarbete inom utvecklingsprogrammet eftersom det egentligen också handlar om samarbete mellan kommuner och Region Skåne, som är en annan typ av aktör med andra uppgifter och medel än kommunerna. Ett mål med utvecklingsprogrammet är exempelvis att uppnå en tillväxt som kommer alla kommuner till del och som undviker problem som kan uppstå med en alltför dominerande tillväxtmotor (skane.se A 2011; Region Skåne B 2011:14-17), medan kommuner utifrån de stadspolitiska teorierna inte kan förväntas ha ett sådant regionalt perspektiv.

Ändå kan resonemanget ligga till grund för den sista idealtypen – att samarbetet bygger på att kommunerna kan få tillgång till de extra resurser som en institution erbjuder. Det finns två skäl till detta. Det första är att det utifrån Region Skånes regionala perspektiv på sina utvecklingsmål finns ett intresse av att erbjuda resurser som kommuner kan använda sig av för dessa ska kunna undvika att göra misstag som hindrar utvecklingen av regionen som helhet. Det andra skälet är att dessa resurser som Region Skåne erbjuder för kommunens del måste ingå i kalkylen av vilka absoluta fördelar som kommunerna kan få från samarbetet, precis som de absoluta fördelar som inte är ett direkt stöd utan snarare är en effekt av att samarbete och samordning stärker kommunernas och regionens attraktivitet.

Sammanfattningsvis kommer analysen att ske utifrån följande idealtyper:

1. Lagar och regler kräver samarbete.
2. Skånska kommuner måste förena sig för att konkurrera mot andra regioner och städer i ett globalt nollsummespel.
3. När en eller flera kommuner bidrar med mycket till finansieringen av samarbetet vill även andra kommuner delta.
4. Kommunerna vill genom samarbete stärka alla regiondelars attraktivitet och konkurrenskraft i ett skånskt plussummespel.
5. Kommunerna vill genom samarbete stärka tillväxtmotorns attraktivitet och konkurrenskraft i ett skånskt plussummespel.
6. Förekomsten av institutioner får de skånska kommunerna att samarbeta trots konkurrenssituationen mellan kommunerna.
7. Samarbetet bygger på att kommunerna kan få tillgång till de extra resurser som en institution erbjuder.

3 Analys: Samarbete och dess grunder

Analysen inleds med att den första frågeställningen besvaras genom en övergripande presentation av kommuners samarbete med varandra och med Region Skåne inom olika politikområden, och hur detta är organiserat och vilken rollfördelning som finns. Därefter besvaras min andra frågeställning med hjälp av idealtyperna.

3.1 Den första frågeställningen

Det enkla, snabba svaret på min första frågeställning är Ja, kommuner samarbetar och samverkar inom ramen för Region Skånes utvecklingsprogram. Samarbetet mellan kommunerna sker ofta via Region Skåne, vilket man kan förvänta sig då det är de som leder utvecklingsprogrammet, men som framgår av analysen finns det även många projekt där det ingår direkt samarbete mellan kommunerna. För att underbygga svaret på frågeställningen och för att ge en förståelse inför analysen utifrån idealtyperna följer här en beskrivning utifrån intervjuvaren av hur samarbetet går till.

Region Skånes utvecklingsprogram handlar om en bred uppsättning frågor och de avdelningar som arbetar med en viss fråga, exempelvis näringsliv, turism eller kultur, har mest kontakt med kommunala förvaltningar som arbetar med motsvarande frågor (Arnesson Lövgren 2011). En kommunal turismavdelning kan dock mycket väl ha kontakt med flera avdelningar och förvaltningar, både i Region Skåne och inom kommunen, eftersom många turister är intresserade av att ta del av kulturlivet (Holmström 2011). Näringslivsfrågor och utbildningsfrågor hör ofta ihop, och ”näringsliv och turism är två sidor av samma mynt” (Henecke 2011). På ett övergripande plan har Region Skåne också mycket kontakter med politiker och tjänstemän i kommunledningen (Arnesson Lövgren 2011).

Initiativen till ett utvecklingsprojekt kan komma från kommuner, Region Skåne eller staten, eller från gemensamma diskussioner där man kommer fram till att man vill göra en satsning. Det är i huvudsak kommunerna som äger rätten att fatta beslut, med kollektivtrafik och hälso- och sjukvård som de stora undantagen. Inom flera områden sker ett utbyte där identifiering av problem och finansiering sker gemensamt i varierande utsträckning. ”Det finns rätt tydligt vem som ansvarar för vad, men så handlar det väldigt ofta om att samverkar man så kanske man kan komma lite längre” (Arnesson Lövgren 2011). Region Skåne är ”ingenting utan sina kommuner; kommunerna har stor beslutanderätt men Region Skåne har inte så stor beslutanderätt annat än när det gäller specifikt sjukvård och till viss del infrastruktur, men där finns inte så mycket pengar utan de mesta

pengarna finns nationellt, alltså på riksdags och regeringsnivå” (Berven 2011). Region Skåne måste också arbeta tillsammans med kommunerna för att förverkliga sina planer, eftersom det är kommunerna som har koll på sina företag och hur förhållandena är i kommunen (Henecke 2011).

Inom de projekt som kretsar kring forskningsanläggningarna ESS och MAX IV har en rad analyser genomförts. Projektledaren Therése Nilsson beskriver kommunernas uppgift som...

...att ta med sig de här analysresultaten som vi får i projektet och förverkliga, alltså genomföra, agera. Många frågor ligger på kommunerna när det gäller. De har kontakter med näringslivet, näringslivssamordnare, näringschefer, och likadant samhällsplaneringsfrågor ligger också på kommunerna. Att genomföra detaljplaner, översiktsplaner och så vidare /.../ De är jätteviktiga i det här, det är inte något Region Skåne kan göra (Nilsson 2011).

Region Skåne strävar efter att behandla alla kommuner lika (Arnesson Lövgren 2011, Nilsson 2011). Men i inom TITA-projektet har man naturligtvis mer kontakt med Lunds kommun eftersom det är fler frågor som berör dem direkt, och Lund driver även det delprojekt som handlar om planeringen av Brunshögsområdet i nordöstra Lund i anslutning till det område där forskningsanläggningarna ska placeras (Nilsson 2011).

De skånska kommunerna har valt att samverka i fyra nätverk kallade Skåne Nordost, Skåne Nordväst, Samverkan i Skåne Sydväst (SSSV) och Sydöstra Skånes Samarbetskommitté (SÖSK), där man bland annat arbetar utifrån sin regiondels specifika styrkeområden och problem. De fyra områdena är väldigt olika varandra till sin karaktär. Dessa nätverk har växt underifrån och har med tiden blivit en viktig samtalspartner för Region Skåne, som också bidrar till deras finansiering, eftersom det upplevs som svårt att löpande kommunicera med 33 kommuner (Henecke 2011). De fyra nätverken har ingen beslutanderätt utan de fungerar ofta som ett mellanled mellan kommunerna och Region Skåne när man utbyter tankar. Direkta kontakter sker främst när det behövs regelrätta beslut (Arnesson Lövgren 2011). Även om Region Skåne vanligen försöker arbeta med de olika kommunnätverken finns det projekt som riktar sig till hela Skåne och där alla 33 kommuner är engagerade, exempelvis projekten som rör forskningsanläggningarna ESS och MAX IV (Berven 2011).

3.2 Den andra frågeställningen

3.2.1 Lagar och regler kräver samarbete.

Samarbetet mellan de skånska kommunerna inom ramen för Region Skånes utvecklingsprogram, och mellan kommunerna och Region Skåne, bygger helt på frivillighet; som nämnts ovan är Region Skåne ”ingenting utan sina kommuner” (Berven 2011) och det är kommunerna som har beslutsrätten inom de flesta politikområden (Arnesson Lövgren 2011). Region Skåne kan visserligen vara remissinstans och lämna synpunkter, men ”äger inte någon samordning” (Arnesson Lövgren 2011). Det finns alltså inget empiriskt underlag för att idealtypen ”Lagar och regler kräver samarbete” skulle gälla.

3.2.2 Skånska kommuner måste förena sig för att konkurrera mot andra regioner och städer i ett globalt nollsummespel.

Ett skäl till att kommuner samarbetar är att de upplever att de måste förena sig för att konkurrera mot andra regioner och städer i ett globalt nollsummespel. I ett globalt perspektiv är även storstäderna Malmö och Lund ”pyttesmå” och för att synas vid sidan av städer som Shanghai måste de delta i regionala samarbeten och i samarbeten mellan städer, t.ex. Malmö-Lund, Region Skåne och Öresundsregionen (Nilsson 2011).

Det är framförallt inom området turism som kommuner samarbetar med varandra och med Region Skåne för att ha en chans att konkurrera. Ystad, de andra kommunerna på Österlen, Riksantikvarieämbetet och Region Skåne samarbetar för att marknadsföra sitt kulturarv på hemsidan kulturhistorien.se, som ska ge besökare all den information om området som de behöver. Samarbetet är en fortsättning på ett samarbete mellan aktörer inom Ystad kommun, som vidareutvecklades när Kultur Skåne tog initiativet till samarbete mellan kulturarvsinstitutionerna i sydöstra Skåne. Även entreprenörer inom kultur-, konst-, musik- och matbranscherna marknadsförs på sidan. ”Målet med sidan är att sprida kunskapen om det rika kulturarvet i Ystad-Österlen till hela världen!” (kulturhistorien.se 2012).

I en intervju i det andra numret av Region Skånes skrift *Strategiska initiativ för utveckling av besöksnäringen i Skåne* förespråkar Ystads turismstrateg Marie Holmström att kommuner, Tourism in Skåne och andra liknande aktörer måste samarbeta mer för att få företagen inom besöksnäringen att inse att också de är en del av helheten, och att de har stor betydelse för hur Sverige upplevs och för den svenska tillväxten. Holmström framhåller också att ett för hela Skåne gemensamt bokningssystem, och andra projekt, måste till för att Skåne ska kunna bli ett av

Sveriges två mest besökta turistmål (Tourism in Skåne A 2011). I detta uttalande antyds en konkurrenssituation med andra destinationer, utomlands och inom Sverige, och att samarbete anses öka konkurrenskraften.

Även i nummer tre av *Strategiska initiativ för utveckling av besöksnäringen i Skåne* kan man läsa om ambitionen att få de skånska kommunerna och Region Skåne att samarbeta med varandra och med näringslivet inom turismsektorn för att stärka Skånes ställning på turismmarknaden, som är en av världens mest konkurrensutsatta:

Samverkan och gemensam finansiering av marknadsinvesteringar är en tydlig trend bland destinationer i hela världen. Skåne har en stor utmaning att samordna regionen, 33 kommuner och 3 500 företag. Lyckas det, kan Skåne fortsätta att stärka sitt varumärke i förhållande till konkurrenterna (Tourism in Skåne C 2011).

Visserligen visar detta kanske snarare Region Skånes visioner men kommunerna verkar vara med på noterna, som den ovan nämnda intervjun med Holmström visar. I min egen intervju med Holmström berättade hon om hur kommunerna i sydöstra Skåne samarbetar med varandra utifrån en liknande logik. Turister besöker ett område och inte en kommun, vilket gör det viktigt att samarbeta. Österlen är inte särskilt känt utomlands medan Ystad är känt både inom och utanför Sverige. Begreppen har därför kopplats samman till Ystad-Österlenregionen så att man kan presentera sig på ett bra sätt oavsett sammanhang (Holmström 2011).

3.2.3 När en eller flera kommuner bidrar med mycket till finansieringen av samarbetet vill även andra kommuner delta.

Det finns en del som tyder på att det skulle kunna förekomma samarbeten som bygger på att en eller flera kommuner bidrar med så mycket till finansieringen av samarbetet att även andra kommuner vill delta, även om jag inte har funnit något konkret exempel på detta. Hans Henecke framhåller att alla kommuner har samma uppdrag, men att det är en väldig skillnad i vad stora och små kommuner klarar av, och att de även har olika funktion exempelvis genom att stora kommuner är inpendlingskommuner och medan småkommuner ofta är utpendlingskommuner. Därför menar Henecke att det kanske är mer lämpligt att endast de största kommunerna arbetar strategiskt för att förändra näringslivet, t.ex. som genom att koppla samman näringsliv med utbildningsväsendet, än att alla kommuner gör det. Mindre kommuner kanske varken har resurser till eller behov av den typen av satsningar, utan gör kanske bäst i att enbart fokusera på att ge bra service till företag som vill etablera sig i deras kommun (Henecke 2011).

Utifrån den här bakgrunden vore det rimligt att det även i kommunernas samarbeten finns skillnader i stora och små kommuners uppgifter i ett samarbete, genom att de större kommunerna som en strategisk satsning för att stärka sin arbetsmarknadsregion är mer drivande och står för en större del av kostnaden. Att Osbys näringslivsstrateg Gert Jönsson nämnde att Osby genom att delta i Skåne Nordost får ta del av de större kommunernas resurser (Jönsson 2011) ger ett visst

stöd för att en sådan rollfördelning finns. Skåne Nordost är visserligen inte en del av Region Skåne, men som sagt har Region Skåne täta kontakter med och bekostar delvis de delregionala samarbetena (Henecke 2011), som får sägas vara inom, men i utkanten av, den här studiens fokus.

En invändning mot att en sådan rollfördelning mellan stora och små kommuner är att Henecke hävdar att Lund, den enda stora kommunen i min undersökning, ”i förhållande till sin betydelse inte lagt särskilt mycket resurser på utveckling faktiskt, utan väldigt mycket har hänt mer eller mindre av sig självt. Det med Ideon är mycket resultatet utav ett antal eldsjäalars arbete för 25 år sen. Universitetet finns där de facto och det vi vill nu är ju att Lund /.../ ska börja arbeta mer strategiskt” (Henecke 2011). Men å andra sidan verkar Lund enligt Heneckes uttalande var ett undantag bland de större städerna, vilket innebär att det skulle kunna finnas samarbeten som bygger på att en eller flera kommuner bidrar med så mycket till finansieringen av samarbetet att även andra kommuner vill delta på andra håll i regionen.

3.2.4 Kommunerna vill genom samarbete stärka alla regiondelars attraktivitet och konkurrenskraft i ett skånskt plussummespel.

Det finns flera exempel på att kommunerna samarbetar med varandra och Region Skåne för att stärka alla regiondelars attraktivitet och konkurrenskraft i ett skånskt plussummespel. Detta tänkande är kanske särskilt tydligt när det handlar om att tillsammans bekosta utvecklingsprojekt inom turism. Ystads Henrik Berven säger att det...

...handlar väldigt mycket om att vara delaktig i större projekt, som Region Skåne söker bidrag för, för att vi ska kunna få ut mer av pengarna och för att vi ska kunna nå en gemensam samverkan. Andra exempel på det här är ju inom turismområdet /.../ där vi har sökt pengar för gemensam utvecklingsplattform där alla Skånes kommuner bidrar för att skapa ett så attraktivt Skåne som möjligt. /.../ Det handlar om att bli en större enhet och få större muskler när vi söker pengar för olika utvecklingsprojekt” (Berven 2011).

Även den starka betoningen på så kallad korsförsäljning, som innebär att man marknadsför varandra, inom den nya bokningsplattformen skane.com bygger på en plussummelogik. Hela Skåne kommer att dra nytta av bokningsplattformen, genom att det är ett nätverk där kunder kan hitta och boka vad de skulle kunna vilja ha. Inom nätverket drar man helt enkelt nytta av varandra (Tourism in Skåne B 2011). Man satsar inte på en tillväxtmotor utan på regionen som helhet. Inget område i Skåne gynnas mer än något annat av själva bokningssystemet, men sedan kan ju vissa delar vara mer populära än andra. Men genom att allt är samlat på ett ställe, på skane.com, är det Skåne som helhet som syns.

Projektet Kulturhistorien – där Österlenskommunerna, Region Skåne och andra aktörer marknadsför kulturarven och besöksnäringen på Österlen (kulturhistorien.se 2012) – är ett annat exempel på hur kommuner gör gemensamma satsningar för att stärka den gemensamma attraktiviteten och konkurrenskraften, även om Kulturhistorien inte täcker hela Skåne. Detta är ett tänkande som är etablerat i de Sydostskånska kommunerna även när inte Region

Skåne är inblandat. Henrik Berven berättar att varken företagare, turister eller boende är särskilt intresserade av kommungränser utan rör sig fritt och är verksamma överallt, och att man därför i syöstra Skåne inte ser någon anledning till att inte samarbeta (Berven 2011).

Ett annat sätt som detta tankesätt – att alla regiondelars attraktivitet ska stärkas – yttrar sig på är att Region Skåne strävar efter att fördela resurser mellan olika kommuner och områden någorlunda lika (Arnesson Lövgren 2011). Hur väl man lyckas med detta råder det delade meningar om (Berven 2011; Holmström 2011). Men även om Region Skåne för en fördelningspolitik för att stärka alla regiondelars attraktivitet och konkurrenskraft är detta en ensidig aktivitet; det är inget kommunalt samarbete och hamnar därför utanför avgränsningarna för studien. Däremot är diskussionen om resursfördelning något som det finns anledning att återkomma till längre fram i analysen, när institutioner tas upp.

3.2.5 Kommunerna vill genom samarbete stärka tillväxtmotorns attraktivitet och konkurrenskraft i ett skånskt plussummespel.

På sin hemsida presenterar Region Skånes förvaltning för näringslivsutveckling sin verksamhet. Angående ett av förvaltningens tre fokusområden, entreprenörskap, skriver man att det ”Viktigaste uppdraget är arbetet med ESS och Max IV i regionen - Tita” (skane.se 2011).

Förkortningen TITA står för ”Tillväxt Innovation Tillgänglighet Attraktivitet” och är en samling projekt som Region Skåne driver tillsammans med alla 33 kommunerna i Skåne, Lunds universitet och andra sydsvenska universitet, Länsstyrelsen samt andra aktörer, för att etableringen av ESS och MAX IV i Lund ska bidra så mycket som möjligt till tillväxten och sysselsättningen i Skåne, genom att regionens innovationsstruktur, tillgänglighet och attraktivitet stärks (Region Skåne C 2011:2-3).

TITA är organiserat i två huvudgrenar, TI och TA, som i sin tur består av ett antal delprojekt där man arbetar med att underlätta för att anläggningarna ska fungera som en innovationskraft och tillväxtmotor för näringslivet, med att marknadsföra anläggningarna och regionen, med att ta emot utländska forskare och företag, med att ta fram och utveckla visioner, industrimarkregister och infrastruktur, med att planera utformningen av nordöstra Lund, samt med att ta fram strategier för kompetensförsörjningen till anläggningarna, forskning och näringsliv (Region Skåne C 2011:4-5). Enligt projektledaren för TITA, Therése Nilsson, är det inte bara teknik och vetenskap som man satsar på utan forskningsanläggningarna är en tillväxtmotor för hela näringslivet. Anläggningen ska byggas, utrustas, underhållas, ge forskningsresultat som man sedan ska dra nytta av, bidra till ett innovativt klimat samt locka till sig kompetenta människor som i sin tur lockar till sig företag. Man vet också från forskningsanläggningen CERN i Schweiz att det kan komma många turister (Nilsson 2011).

Att så många aktörer är inblandade beror enligt Nilsson på att när ”vi startade projektet, så hade vi det kriteriet att man får gå in i antingen allt eller inget, för det är ett så stort projekt med så många aktörer att det hade varit svårt att hålla koll på

vem, det är mycket administrativt jobb om den är med i det och den i det” (2011). Det är framförallt inom områdena näringsliv och stadsplanering som man samarbetar med kommunerna. Region Skåne är den ledande partnern i samarbetet, medan kommunernas roll snarare är att genomföra det som enligt analyserna inom TITA-projektet är viktigt att göra (Nilsson 2011).

I förstudien *ESS i Lund – effekter på regional utveckling* som syftade till ta fram ett kunskapsunderlag och motivera till ökad handlingsberedskap (Region Skåne 2009:3) formulerade man visionen ”Society for Science – Science for Society” för hur det kommer att vara 2030. Skåne har då tack vare ESS och MAX IV, i korthet, ett internationellt välkänt, framgångsrikt och attraktivt centrum för forskning som ger draghjälp till ekonomin samt samhälls- och kulturliv, och regionen är ”ett levande exempel på hur ett dynamiskt och integrerat innovationssystem skapar ett ’Society for Science’ vilket ger förutsättningar för en forskningskultur som ’betalar tillbaka’ genom ’Science for Society’, det vill säga forskning i människans och naturens tjänst” (Region Skåne 2009:9).

Hela TITA-projektet bygger alltså på idén om ett plussummespel där kommuner och andra aktörer satsar på forskningsanläggningarna i Lund och infrastrukturen omkring dessa, och hoppas att anläggningarna ska föra med sig positiva effekter till hela Skåne. Att alla kommuner är med i projektet som en helhet trots att det är de delar av Skåne som ligger närmast Lund som har störst chans att dra direkt nytta av forskningsanläggningarna, och trots att Nilsson säger att skälet var att man ville förenkla administrationen (2011), tyder på att man förväntar sig att nedsippringseffekten ska öka tillväxten i hela Skåne. Det viktiga är att alla vinner på projektet, och att vissa områden skulle kunna vinna mer än andra hindrade inte någon av Skånes 33 kommuner från att delta.

Inom TITA-projektet betonas just att det är genom osjälviskt samarbete som tillväxtmotorns attraktivitet och konkurrenskraft måste stärkas. För att visionen ”Society for Science – Science for Society” ska förverkligas krävs det enligt förstudien att aktörerna 2030 kan säga följande:

Vi vågade lägga ner våra egna särintressen och agendor och fokusera på hela regionens bästa i allt från samarbetsattityder till planeringsmodeller och skapande av regionala legitimerade ledare inom alla samhällssektorer som berättar storyn om framtiden.

Devisen är: ”what’s in it for us”, inte ”what’s in it for me” (Region Skåne 2009:6).

Hur väl förankrade är då dessa idéer och visioner bland de deltagande aktörerna? Lyckas man lägga ner särintressena och satsa på tillväxtmotorn? Nilsson kommenterade visionen så här:

Lyckas vet jag inte, men det är ambitionen och det här projektet hjälper ju till för man träffas och skapar möten där man sitter och diskuterar vissa frågor och ser liksom till helheten och regionens bästa istället. Men jag skulle ljuga om jag sa att det inte finns några särintressen kvar, för det gör det ju. Lunds kommun vill få ut det mesta av det här, Lunds Universitet och Region Skåne också. Men jag tycker ändå att det går åt rätt håll (Nilsson 2011).

Det har enligt Nilsson varit en stor utmaning att motivera andra kommunerna än Lunds kommun att delta, att få det att gå åt rätt håll:

Det är en stor utmaning. De gick ju med för de såg en vinst i att vara med i projektet. Och det är ju väldigt stora anläggningar, världsledande anläggningar så det finns ju ett intresse av att se vad det här kan innebära för just min kommun, och jag tror det är viktigt för alla kommuner att se vad deras roll kan vara, om det är boende, eller om det bara att få spill över eller vad man ska säga av att det händer mer i Lund och Malmö regionen och det påverkar, eller om det är turism, inkubator. Det är olika för olika kommuner (Nilsson 2011).

Citaten av Nilsson ger ytterligare stöd för att samarbetet inom TITA baseras på att det ses som ett plussummespel baserat på absoluta fördelar, och där nedsippningseffekten fördelar tillväxten som forskningsanläggningarna ger upphov till över Skåne. Det har dock varit en svår process för projektets deltagare att komma att tänka på det här sättet.

De tre kommunerna Lund, Ystad och Osby ger alla uttryck för stöd till projektet, även om de tycks ägna olika mycket tid åt det. För Lunds del är det naturligtvis ett jätteviktigt projekt och eftersom projektet direkt berör Lunds kommun har man tät kontakt med Region Skåne. Lund har redan stor forskningstyngd och kunskapsintensivt näringsliv, och kan på så sätt dra stor direkt nytta av själva forskningen i de nya anläggningarna. Dessutom medför projekten ett stort stadsbyggnadsprojekt som kallas Lund NE/Brunnshög, vars projektledare även leder ett delprojekt inom TITA (Nilsson 2011). Henrik Berven i Ystad är inne på samma spår som Nilsson när han motiverar varför en kommun som Ystad deltar i projektet:

I projektet försöker vi förstå hur vi kan marknadsföra Ystad och Ystad-Österlen gentemot de som både besöker eller ska forska i anläggningarna, eller de som kommer hit och bor och skapar företag kring forskningsresultaten eller den miljö som skapas, och då vill man kanske inte bo i Lund eller Malmö utan man kanske vill bo i Ystad eller Simrishamn i stället, och då måste vi också skapa attraktiva boenden, kanske internationella skolor och så. Det är på det sättet vi kan vara en del av projektet (Berven 2011).

Även i Osby arbetar man med TITA-projektet, åtminstone som en medlem inom Skåne Nordost. I februari 2012 informerade Therése Nilsson och Skåne Nordosts representant i TITA-projektets politiska styrgrupp, Helene Fritzson, styrelsen för samarbetskommittén Skåne Nordost, som har representanter från alla kommuner i nordöstra Skåne, om arbetet inom TITA. Fritzson föreslog att man i Skåne Nordost borde fokusera på boende, på restider, på att bidra till kompetensförsörjningen genom att öka ungdomars teknikintresse och på att ”fortsätta med aktiviteter för att matcha fram företag från nordöstra Skåne”. Skåne Nordosts styrelse ser ”nyttan av ett förstärkt samarbete i de nämnda områdena och beslutar uppdra åt chefsgruppen att bereda punkterna i Helene Fritzsons förslag inför kommande styrelsemöte” (Samarbetskommittén Skåne Nordost 2012).

3.2.6 Förekomsten av institutioner får de skånska kommunerna att samarbeta trots konkurrenssituationen mellan kommunerna.

Det har redan nämnts att Region Skåne inte enbart satsar på de platser där projektpengarna skulle ge mest tillbaka, utan fördelar resurser mellan olika kommuner och områden. Gunne Arnesson Lövgren säger att ”Det finns något slags avvägning man gör, /.../ alltså det kan vara svårt att balansera så, men någon form av avvägning gör man, alldeles säkert, ja.” (2011).

Henrik Berven menar att eftersom Region Skåne har kontor i västra Skåne och det också händer mycket i västra Skåne tilldelas östra Skåne – antagligen omedvetet – mindre resurser. Detta är enligt Berven ett problem som Ystad och andra kommuner i östra Skåne försöker bemöta genom att gå ihop och försöka påverka Region Skåne. Det allvarligaste inslaget i problemet är ”att vi är små kommuner som inte har resurserna som Malmö, Lund och Helsingborg och /.../ tyvärr finns det ju en princip att om kommuner pytsar in pengar får de också mer från staten och regionen. Och de pengarna har inte vi att lägga in” (Berven 2011). Å andra sidan menar Ystads turistchef Marie Holmström att även om Region Skåne ger mest pengar till Malmö och Lund är detta inte nödvändigtvis något problem:

Ja, fast det är lite olika man måste också se vad det är man vad de satsar på. Till exempel om man satsar på shopping, ja då är det kanske lite mer naturligt att man lyfter fram Malmö. Om man ska prata om shopping/shoppingcentra. Men om man ska prata om shopping i småskalig miljö, ja då passar Ystad alldeles utmärkt till exempel.

Men det beror lite grann på vad man lyfter fram. Det måste man alltid ha i åtanke. Det räcker inte alltid med att säga att det bara är Malmö och Lund som får, det är faktiskt inte rätt, vi får också väldigt mycket hjälp från regionen, måste man vara ärlig och säga (Holmström 2011).

Att Berven och Holmström har olika uppfattning kan bero på att de talar om olika saker. Om Ystad står för den småskaliga shoppingen medan Malmö står för den storskaliga och om Region Skåne vill satsa på både småskalig och storskalig shopping är det ingen som blir utan de resurser som de vill ha. Berven däremot talar snarare om den allmänna situationen och där kan det mycket väl finnas en skillnad i vad kommunerna vill ha och vad kommunerna får. Även Arnesson Lövgren menar i sitt uttalande att Region Skåne inte kan göra alla nöjda, utan måste göra avvägningar när resurserna fördelas. Det råder alltså ofta en konkurrenssituation mellan de västra och östliga skånska kommunerna om Region Skånes resurser.

För att ett samarbete ska kunna fungera i en konkurrenssituation krävs det enligt liberalismen att det etableras institutioner som underlättar för informationsutbyte, vilket gör det svårare att dölja fusk. Institutioner kan också ha en funktion för att införa sanktioner mot den som bryter mot överenskommelser (Ericson 2006:59-60). Att det inom ramen för Region Skånes utvecklingsprogram skulle finnas formella funktioner för att införa sanktioner har jag inte hittat något stöd för, och även om det är tänkbart att kommunerna eller Region Skåne drar sig

för att samarbeta med de som missköter sig är det inte heller något som tagits upp av intervjupersoner eller i de analyserade texterna. Det finns inte heller något tydligt uttalande om att det skulle ske ett informationsutbyte mellan aktörerna om hur det går för dem med genomförandet av deras egna åtaganden inom gemensamma projekt. Däremot finns det stöd i materialet för att man informerar varandra om vilka problemområden som man vill arbeta med (Henecke 2011) och att man framför synpunkter på hur andra bör utföra sitt arbete (Berven 2011). Dessutom bygger hela min analys i stor utsträckning på material där man informerar varandra och allmänheten om vilka mål man har och vad man tänker göra för att uppnå dessa mål. Det är också tänkbart att det görs utvärderingar och att man inom gemensamma projekt under arbetets gång helt enkelt får reda på vad de andra gör.

En annan viktig funktion hos en institution är att ge möjlighet till återkommande förhandlingar, vilka utgör ett incitament till långsiktighet (Ericson 2006:59; Aggestam 2006:182-183). Med tanke på att det är en så tydlig konkurrenssituation mellan öst och väst borde det finnas förutsättningar för ett arbetssätt präglad av förhandlingar. Men det är inte kommunerna i öst och väst som tillsammans avgör vad man ska satsa på, utan det är ju Region Skåne som gör ”någon form av avvägning” (Arnesson Lövgren 2011). Region Skåne fattar besluten, om än under påverkan av kommunernas lobbying. T.ex. säger Arnesson Lövgren att satsningen på Pågatåg i nordöstra Skåne, vilket väntas kraftigt stärka attraktiviteten hos dessa kommuner, kom till sedan kommunerna i östra Skåne uttryckt sitt missnöje med att många stora satsningar hade gjorts i västra Skåne (Arnesson Lövgren 2011). Även Berven tog upp att kommuner i östra Skåne samarbetar för att man i Region Skåne ska bli medveten om att västra Skåne gynnas för mycket när man fördelar resurserna (Berven 2011).

De förhandlingar som sker äger alltså rum mellan kommunerna och Region Skåne, men detta är olika typer av organisationer med olika roller i utvecklingsarbetet. Region Skåne befinner sig inte i någon konkurrenssituation med kommunerna, så som östliga och västliga kommuner gör. Som Hans Henecke säger arbetar Region Skåne tillsammans med kommunerna för att lösa olika problem (Henecke 2011). Dessa förhandlingar gör inte samarbetet mellan kommunerna till en institution. Region Skåne är föremålet för konflikten mellan kommuner, men är också den aktör som binder samman aktörerna till en region.

3.2.7 Samarbetet bygger på att kommunerna kan få tillgång till de extra resurser som en institution erbjuder.

Ett tungt skäl för kommunerna att samarbeta är de extra resurser som kommunerna får tillgång till genom samarbetet. I teoriavsnittet (se s. 15-16) liknas samarbetet vid en institution dels eftersom det erbjuder resurser till deltagarna för att dessa ska kunna föra en effektiv utvecklingspolitik som gynnar hela Skåne, och dels eftersom extra resurser enligt den teoretiska litteraturen är en del av de fördelar, precis som exempelvis långsiktighet och ett bra förhandlingsklimat, som institutioner erbjuder. I det förra avsnittet, 3.2.6, visade det sig visserligen att det i

det analyserade materialet inte fanns stöd för att samarbetet upprätthölls genom en institution. Avsnittet 3.2.6 skiljer sig dock från det här avsnittet genom att där tog jag upp vad som kan kallas sociala regler och relationer, medan denna del snarare handlar om de ekonomiska relationerna.

Den som står för de extra resurserna i institutionen är i huvudsak Region Skåne. Hans Henecke menar att det som Region Skåne erbjuder kommunerna som deltar i de gemensamma projekten är att man står för mycket av planeringen, strategiarbetena och finansieringen (Henecke 2011). Enligt Henecke är det vanligt med regelbundna träffar med kommunernas näringslivschefer för att få upp problem på agendan, som man sedan försöker lösa gemensamt:

Vad är det de ser som det största problemet eller vad som behöver göras, mest akut, eftersatt? Vi svarar på det så att säga. Om de säger att kompetensförsörjning och kompetensutveckling är ett högrankat problem idag, så kan vi möta det genom att vi kan jobba med system för kompetensutveckling och kompetensförsörjning på olika sätt. Det gör vi oftast tillsammans med kommunerna (Henecke 2011).

Region Skåne är alltså en resurs för kommunerna. Enligt Therése Nilsson är den viktigaste anledningen till att kommuner vill samarbeta att de är små organisationer som inte klarar av att genomföra alla projekt, i synnerhet analyser, på egen hand. Det finns exempel på kommuner där näringslivsutvecklare och kommundirektör är två halvtidstjänster som innehas av samma person. Kommunerna måste alltså ta hjälp av varandra och av större organisationer som Region Skåne (Nilsson 2011).

Även Ystad drar stor nytta av de resurser som Region Skånes satsar på regionala samarbeten, berättar Marie Holmström:

Alltså när vi skulle till exempel ut och marknadsföra oss i Tyskland. Ystad för all del skulle nog kanske klara sig i vissa delar av Tyskland om vi går ut med bara Ystad, men det behövs lite mer muskler, det behövs lite mer pengar i marknadsföringen och då är regionen, alltså vi måste gå ut lite bredare, och där är regionens insats ovärderlig.

Det samma när vi marknadsför i Sverige, alltså det är inte alltid så att begreppet Ystad-Österlen håller utan det kan vara så att vi måste jobba med Skåne som varumärke, att vi måste ha ett lite större paraply

Och dessutom så sitter Region Skåne på en mängd olika nätverk där inte jag har de kontakterna eller ingångarna och då är det viktigt att dra nytta av deras nätverk (Holmström 2011).

Osby näringslivspolitik handlar enligt kommunens näringslivsutvecklare Gert Jönsson främst om att i samarbete med det lokala näringslivet skapa ett gynnsamt företagsklimat, något som gett god utdelning i viktiga rankinglistor över Sveriges kommuner. Samarbetet med andra kommuner i nordöstra Skåne och med Region Skåne inom näringslivspolitikerna är mindre omfattande men inte betydelselöst då man får tillgång till de resurser som finns inom samarbetsinstitutionerna. Genom Region Skåne får Osby tillgång till överblick, expertkunskaper och pengar som man annars inte hade haft. Kommunen kan också lära sig av hur det går till i större resursrika kommuner, och ”behöver inte uppfinna hjulet varje gång” (Jönsson 2011).

4 Resultat och avslutande diskussion

4.1 Resultatet av analysen

Svaret på den första frågeställningen – Samarbetar och samverkar kommuner inom ramen för Region Skånes utvecklingsprogram? – är Ja, kommuner samarbetar och samverkar inom ramen av Region Skånes utvecklingsprogram.

Samarbetet mellan kommunerna sker ofta via Region Skåne, men det finns även många projekt där direkt samarbete mellan kommunerna äger rum. Det är också vanligt att kommunnätverken Skåne Nordost, Skåne Nordväst, Samverkan i Skåne Sydväst och Sydöstra Skånes Samarbetskommitté utgör ett mellanled i samarbetet mellan Region Skåne och den enskilda kommunen, och att direkt kontakt mellan kommunen och Region Skåne framförallt äger rum när man ska fatta ett beslut.

Det regionala utvecklingsprogrammet är ett brett program där samarbete sker både på övergripande nivå och mellan fackförvaltningar. Region Skåne är beroende av kommunerna för att genomföra utvecklingspolitiken eftersom det inom de flesta politikområden är kommunerna som har beslutsrätten och det är kommunerna som känner till de lokala förhållandena. Initiativ till utvecklingsprojekt kan komma från alla aktörer som arbetar ramen för utvecklingsprogrammet, men även från utomstående aktörer som exempelvis staten. Gemensamma diskussioner om vad man vill göra är också vanliga.

Den andra frågeställningen – Hur kan man utifrån teorier om grunderna för samarbete förklara kommuners samarbete i utvecklingsfrågor? – besvarades genom en analys utifrån sju idealtyper för grunder till samarbete.

Det finns inget stöd för att *lagar och regler kräver samarbete*. Tvärtemot idealtypen bygger samarbetet mellan de skånska kommunerna inom ramen för Region Skånes utvecklingsprogram, och mellan kommunerna och Region Skåne, helt på frivillighet.

En grund till samarbetet mellan kommunerna är att de upplever att *de måste förena sig för att konkurrera mot andra regioner och städer i ett globalt nollsummespel*. Även stora skånska städer är små ur ett globalt perspektiv och måste samarbeta med varandra och med regionala aktörer för att synas i världen. Det är framförallt inom området turism som kommuner samarbetar med varandra och med Region Skåne för att ha en chans att konkurrera, t.ex. samarbetar man för att engagera turismnäringen mer, och för att marknadsföra sydöstra Skåne som en

destination med ett intressant kulturarv. Man har också ett gemensamt bokningssystem för att öka turismen.

Det finns inget konkret stöd i materialet för idealtypen *när en eller flera kommuner bidrar med mycket till finansieringen av samarbetet vill även andra kommuner delta*, men det finns uttalanden som tyder på att det kan förekomma samarbeten som har det här som grund.

Särskilt när det handlar om att tillsammans bekosta och ta fram utvecklingsprojekt inom turism finns det stöd för att *kommunerna genom samarbete vill stärka alla regiondelars attraktivitet och konkurrenskraft i ett skånskt plussummespel*. Satsningen på den gemensamma bokningsplattformen skane.com ger alla delar av Skåne samma möjlighet till ökad turism. Genom så kallad korsförsäljning marknadsför man varandra och blir ömsesidigt beroende av varandra för att öka sin försäljning.

Projektet TITA, som syftar till att verka för att man på bästa sätt ska ta tillvara på de positiva effekter som etableringarna av de två forskningsanläggningarna ESS och MAX IV i Lund väntas föra med sig, är ett exempel på att *kommunerna genom samarbete vill stärka tillväxtmotorns attraktivitet och konkurrenskraft i ett skånskt plussummespel*. Projektet leds av Region Skåne och bland deltagarna finns alla de 33 kommunerna i Skåne, de sydsvenska universiteten och flera andra aktörer, och är ett av de viktigaste utvecklingsprojekten som pågår. Även om det är området närmast forskningsanläggningarna som har störst chans att dra direkt nytta av dem, har det inte hindrat någon kommun från att delta då nedsippningseffekten väntas medföra att alla har något att vinna.

Enligt de stadspolitiska teorierna råder det en konkurrenssituation mellan städer och kommuner. Även det analyserade materialet ger stöd för att det råder en konkurrenssituation, särskilt mellan östra och västra Skåne. Utifrån liberala teorier om samarbete kan man formulera idealtypen *förekomsten av institutioner får de skånska kommunerna att samarbeta trots konkurrenssituationen mellan kommunerna*. Bland de tre sociala funktioner som institutioner kan ha finns det i materialet stöd för att det sker ett informationsutbyte mellan de aktörer som samarbetar, men det är oklart om informationsutbytet faktiskt bidrar till att förhindra att aktörerna inte genomför sina åtaganden. Materialet ger inget stöd för att det finns funktioner för att införa sanktioner mot aktörer som inte genomför sina åtaganden. Institutioner kan också uppmuntra till återkommande förhandlingar vilket utgör ett incitament till långsiktigt samarbete, men de förhandlingar som sker inom utvecklingsprogrammet äger i huvudsak rum mellan kommunerna och Region Skåne, men dessa två typer av organisationer befinner sig inte i någon konkurrenssituation. Sammantaget ger materialet inte mycket stöd för att det är en institution som håller ihop samarbetet.

Ur ett ekonomiskt perspektiv finns det dock skäl till att likna samarbetet vid en institution, och ett tungt skäl för kommunerna att samarbeta är att *samarbetet bygger på att kommunerna kan få tillgång till de extra resurser som en institution erbjuder*. Den som står för de extra resurserna i institutionen är i huvudsak Region Skåne, och genom att samarbeta med varandra inom ramen för Region Skånes

utvecklingsprogram får kommunerna tillgång till hjälp från större organisationer, samt finansiering och kunskap.

4.2 Diskussion

Resultatet av undersökningen innebär att de stadspolitiska teoriernas fokusering på att det råder en konkurrenssituation mellan städer och kommuner framstår som alltför snäv. Det finns ett regionalt perspektiv på utveckling hos kommunerna och inte enbart ett lokalt perspektiv, och dessutom är det på frivillig väg som de har engagerat sig i den regionala utvecklingspolitiken. Visserligen finns det, vilket togs upp i materialavsnittet 2.4, en risk för att graden av samarbete är överdriven.

Sett i relation till den tidigare forskning som presenterades i avsnitt 1.3.3 är dock resultatet rimligt. Till exempel visar Perssons (2010) studie av regionaliseringens konsekvenser för den kommunala näringslivspolitikerna i Östergötlands län att kommuner samarbetar även i ett län där det saknas tydliga sammanhållande strukturer som Region Skånes utvecklingsprogram. Ramböll Managements (Jonung m.fl. 2011) utvärdering av samordningen inom fysisk planering i Skåne visar dock på att även om samarbete överlag ses som önskvärt och viktigt samarbetar man inte alltid i önskad utsträckning. De hinder för samarbetet som nämndes är kommunernas brist på delaktighet och tid, samt att planering bland skeptiker ses som en kommunal fråga. Enligt det material som analyserats i min undersökning verkar emellertid känslan av delaktighet bland kommunerna, och särskilt då Lunds delaktighet i TITA och Ystads delaktighet i turismutveckling, vara stor. Inte heller har det framförts att utveckling inom de politikområden som jag fokuserade på skulle vara något som kommunen sköter bäst själv. Min studie kompletterar dessutom Perssons och Rambölls Managements undersökningar genom att jag utgår från bredare teoretiska perspektiv och genom att en bredare uppsättning politikområden studerats.

En jämförelse med kapitlet om Malmös betydelse för den regionala utvecklingen i Dannestams avhandling (2009) är också givande. Dannestam visar att Malmös deltagande i det regionala utvecklingsarbetet bygger på att man ser sig som en regional tillväxtmotor, och på att det etablerades ett nytt synsätt enligt vilket regional utvecklingspolitik sker i ett plussummespel där alla vinner istället för i ett nollsummespel om begränsade resurser med vinnare och förlorare. Förutom Malmö stöder även Region Skåne och de mindre kommunerna detta synsätt, enligt Dannestam.

Samtidigt har både Dannestam och jag noterat att det råder en motsättning mellan västra och östra Skåne. I öst ger man uttryck för ett visst missnöje med att det sker stora satsningar i västra Skåne. Dannestam tolkar detta som att det råder en kamp mellan ett äldre *economic imaginary*, där utvecklingspolitiken ses som en omfördelningspolitik i ett nollsummespel, och det nya *economic imaginary* som fokuserar på tillväxtmotorer i ett plussummespel där tillväxten sprids över regionen tack vare nedsippringseffekten.

De idealtyper som jag har formulerat kretsar främst kring det nyare synsättet, men det är bara en idealtyp, att *kommunerna genom samarbete vill stärka tillväxtmotorernas attraktivitet och konkurrenskraft i ett skånskt plussummespel*, som helt baseras på detta nya *economic imaginary*. Min analys av TITA-projektet bekräftar Dannestams slutsatser att det nya *economic imaginary* har starkt stöd, medan analyserna utifrån de andra idealtyperna kompletterar hennes studie.

Det verkar som att uppfattningen att det råder ett plussummespel är mer grundläggande för regionalt samarbete, än vad uppfattningen om att tillväxtmotorerna driver utvecklingen är. Min analys gav även stöd för att samarbete kan grunda sig på plussummelogik även om man vill stärka alla regiondelars attraktivitet och konkurrenskraft och inte bara tillväxtmotorerna, och för att kommuner deltar i samarbeten för att få tillgång till extra resurser, något som också är kopplat till plussummelogiken eftersom det handlar om absoluta fördelar. Analysen gav också stöd för att kommunernas samarbete grundar sig på att de upplever att de måste förena sig för att konkurrera mot andra regioner och städer i ett globalt nollsummespel, även om det enligt realismen är svårt att samarbeta i nollsummespel med fokus på vem som vinner relativa fördelar.

Men även om de stadspolitiska teoriernas ensidiga fokus på att det råder en konkurrenssituation mellan kommuner kan ifrågasättas, har teorierna nödvändigtvis inte fel. Det är intressant att det är kommunerna själva som bestämmer att de vill samarbeta. Drivkraften i konkurrensen mellan kommunerna om företag, turister, den kreativa klassen och andra med resurser är kommunernas egenintresse. Men egenintresse måste inte leda till konkurrens. Kommunerna har även om de deltar i regionala samarbeten också ett lokalt perspektiv på utveckling; de vill ha något ut av samarbetet vilket de kan få genom att stärka regionens konkurrenskraft och genom de absoluta fördelar som samarbete ger.

En av utgångspunkterna för den här studien är Region Skånes mål om utveckling i balans. Utifrån det material om tre framträdande politikområden som jag har studerat är det ganska oklart om man lyckas uppnå detta mål. De två största satsningarna som syns i materialet är bkningsplattformen skane.com, som gynnar alla kommuner lika mycket och som inte förändrar balansen mellan olika områden i regionen, och TITA-projektet, som är en satsning på tillväxtmotorn och som stärker den del av regionen som har nära till forskningsanläggningarna ESS och MAX IV. Ett annat stort projekt som nämnts men som ligger utanför avgränsningarna är utbyggnaden av Pågatåg till nordöstra Skåne, vilket bidrar till att minska trycket på kärnan i regionen. Det finns alltså tre stora projekt som påverkar balansen mellan regionens delar på tre olika sätt.

Ett av målen med studien är att ge relevanta insikter om vad som kan komma att hända i resten av Sverige där det är län som ska bilda nya regioner. Detta är en fallstudie med små möjligheter till att generalisera resultatet, men i enlighet med det resonemang om överförbarhet som fördes i inledningen till kapitel 2 kan resultatet ändå vara användbart för att förstå andra fall, om fallen är någorlunda lika varandra. Förhoppningsvis kan slutsatserna om vilka skäl kommuner har till att samarbeta inom ramen för Region Skånes utvecklingsprogram ha relevans när andra utvecklingsprogram drar igång.

Att analysera med hjälp av idealtyper var givande men väckte också en del frågor. Till att börja med är det inte solklart hur förhållande mellan de olika idealtyperna ser ut, om det finns någon som väger tyngre än de andra. TITA-projektet nämns visserligen som en av de största och viktigaste satsningarna, men flera källor hävdar att det är tillgången till extra resurser som får kommunerna att delta i samarbeten, och i de teoretiska perspektiv som idealtyperna baseras på finns det många bud om vad som är viktigast för att ett samarbete ska fungera.

När jag formulerade idealtyperna utgick jag ifrån den teoretiska litteraturen och försökte åstadkomma så bra spridning som den tillät. Vissa idealtyper tycks ändå överlappa varandra. Det gäller särskilt *när en eller flera kommuner bidrar med mycket till finansieringen av samarbetet vill även andra kommuner delta, och samarbetet bygger på att kommunerna kan få tillgång till de extra resurser som en institution erbjuder*. Eftersom det är Region Skåne som står för huvuddelen av de extra resurserna är det kanske Region Skåne som utgör den hegemon som enligt realismen krävs för att samarbete ska kunna ske? (I den förstnämnda idealtypen specificeras dock att den enbart handlar om kommuner.) En sådan tolkning är möjlig fast de två idealtyperna baseras på två olika teoretiska perspektiv, realism respektive liberalism.

Under analysen upplevde jag inte att det fattades någon idealtyp för att analysen skulle gå att genomföra på ett rättvisande sätt, vilket kan tyda på att jag omedvetet har anpassat materialet efter idealtyperna istället för att redovisa det som inte passar in under någon idealtyp under en annan rubrik. Jag har dock varit medveten om de den här risken och strävat efter att motivera varför något sorteras in under en viss idealtyp.

En sak som förvånade mig är att materialet inte tog upp några andra tillväxtmotorer än ESS och MAX IV, särskilt med tanke på att ett nytt *economic imaginary* som lägger stor vikt vid tillväxtmotorerna enligt Dannestam har förankrats i regionen.

Något som har betydelse för kommunernas samarbeten, men som ligger utanför mina avgränsningar, är näringslivet. Det finns tecken på att företagen ibland driver på för att kommunerna ska samarbeta och att det är de som håller ihop samarbetet. Mitt fokus är dock på kommunernas motiv till att samarbeta, och företagets roll blir osynlig när det i materialet skrivs och talas om kommunernas mål att stärka näringslivet. Näringslivets roll inom kommunala samarbeten kan vara ett intressant ämne för ett forskningsprojekt.

Förutom näringslivets roll kan kommande studier förslagsvis även behandla myndigheters betydelse inom Region Skånes utvecklingsprogram. Ett annat förslag är att komplettera den här studien genom att undersöka andra politikområden eller andra regioner.

Under arbetets gång har jag lagt märke till att materialet från kommunerna och materialet från Region Skåne ofta ger uttryck för liknande idéer. Att kartlägga händelseförloppet när idéer sprids och fångas upp när utvecklingspolitiken formuleras kan vara ett annat framtida forskningsprojekt. Vem påverkar vem? Var kommer utvecklingspolitiken ifrån? Varför ser den ut som den gör?

5 Executive Summary

5.1 Research Problem

Theories concerning the politics of urban development form the point of departure for this master's thesis. These theories of urban politics emphasize that only the most competitive cities can attract and keep the creative people and the companies that constitute the basis of a strong local economy. It is necessary to be attractive in order to avoid deterioration. This is not only true for cities or urban municipalities; according to the theories all local governments have the capacity to increase their attractiveness and to compete.

However, local governments are parts of a larger political system. Regional governments are gaining in importance within the European Union, and they too are pursuing policies of development. In southern Sweden in the region of Skåne the regional government, which is called Region Skåne, has decided that one of the four aims of their regional development program is that regional development is to be balanced, i.e. that no part of Skåne should develop at the expense of another part of the region. This aim is interesting as it puts pressure on the municipalities of Skåne to cooperate and to coordinate their projects – local and regional development policies seem to be each other's opposites.

The purpose of this study is to contrast the theories concerning urban development policies with a situation where municipalities cooperate in order to achieve regional development. In the study two research questions with this theme are answered:

Do municipalities cooperate and coordinate their policies within the frame of the regional development program of Region Skåne?

And if this is the case, how can the cooperation and coordination among the municipalities be explained according to theories about the foundations of cooperation?

5.2 Material

The research questions are answered in an analysis of a material gathered from Region Skåne and three strategically selected municipalities; Lund which is a

large city in the economic centre of Skåne, Ystad which is a sub regional centre in the southeastern part of the region, and Osby which is a small town in the north eastern periphery. The material consists of texts such as investigations, plans, reports, protocols, brochures, as well as interview answers from senior civil servants with deep knowledge about the goals and the forms of cooperation. As a whole the material thus reflects several perspectives. Since the material has an official status there is a risk that the regional and local development policies and the reasons for taking part in common projects are presented as more well-informed and wide-ranging than they really are. However, the unwillingness to be seen as taking part in projects with questionable efficiency is also a motive for the actors to make thorough preparatory analyses that are made public.

The analysis is focused on cooperation and coordination among the municipalities as well as between the municipalities and Region Skåne, in connection with strategies for developing Skåne as a tourist destination, strategies for strengthening the regional business and industry, and strategies for taking advantage of the soon to be established research centers ESS and MAX IV.

5.3 Ideal Types

Seven ideal types were developed to be used as an analytical framework. In construction of the ideal types, the field of international relations was a major source of inspiration since it is an academic field in which there has been formulated well refined theories about cooperation between collective actors, especially within the perspectives of liberalism and realism. These theories were adapted to become relevant for analyzing the regional, sub national, level.

5.4 Results

The answer to the first research question is that municipalities cooperate and coordinate their policies. There is often, but not always, no direct contact between the municipalities. Instead Region Skåne functions as a node. This is to be expected since they are the principal of the regional development program. Four networks are usually representing the municipalities in the discussions between Region Skåne and the municipalities. This result implies that the emphasize on competition that the theories about urban development policies have, is too narrow. Municipalities have a regional, as well as a local, perspective in their development policies.

The answer to the second research question is that municipalities have a wide range of reasons for cooperation and coordination. This summary is organized around the seven ideal types. Firstly, there is no support for the ideal type *laws and rules demand cooperation*. Municipalities take part in the regional

development program voluntarily. Secondly, especially when it comes to promoting Skåne as a tourist destination, *the municipalities in Skåne have to unite in order to be competitive among other regions and cities in a global zero-sum game.* Thirdly, it is indicated, but not proved, that *when one or more municipalities contribute substantially to the funding of a common project, other municipalities will become interested in joining the project.* Fourthly, *the municipalities want to strengthen the attractiveness and competitiveness of all parts of the region through cooperation in a positive sum game.* This is evident in the launching of their common booking platform which gives all parts of Skåne the same chances to attract more tourists, and increases the interdependency of the municipalities as they market each other by marketing the platform. Fifthly, the TITA project, which aims at utilizing the development possibilities that the research stations ESS and MAX IV brings, is an example of how *the municipalities want to strengthen the attractiveness and competitiveness of the regional growth engine through cooperation in a positive sum game.* The project is directed by Region Skåne but all the municipalities in Skåne are part of it. Sixthly, the analyzed material does not give much support for the ideal type *the presence of institutions makes the municipalities cooperate despite the competitive situation between the municipalities.* The daily work with implementing the development policies demands exchange of information, but it is unclear if this contribute to prevent actors from not fulfilling their commitments. Seventhly, if the regional development program is regarded as an economic institution there is strong support for the ideal type *the cooperation is based on the fact that the municipalities can get access to the additional resources this institution offers.*

When compared to previously published research projects this result seems reasonable. It also supplements these studies by having a broader theoretical perspective, and by studying different cases and policies. When the result of the analysis was discussed in relation to previously published studies, it was also concluded that a shared view of a situation as a positive sum game, rather than a shared understanding of the necessity of promoting growth engines, is a foundation of regional cooperation.

6 Referenser

Litteratur

- Aggestam, Karin, 2006. "Diplomati och förhandlingar" i Gustavsson, Jakob – Jonas Tallberg (red.), *Internationella relationer*. Lund: Studentlitteratur, s. 175-193.
- Andrew, Caroline – Michael Goldsmith, 1998. "From Local Government to Local Governance – and Beyond?", *International Political Science Review*, vol. 19, nr. 2, s. 101-117.
- Bergström, Göran – Kristina Boréus, 2005. *Textens mening och makt – Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Dannestam, Tove, 2009. *Stadspolitik i Malmö: Politikens meningsskapande och materialitet*. Diss. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet
- Engelbrektsson, Magnus, 2011. "Ursäkta, var ligger regionernas Europa?" i Alvstam, Claes – Birgitta Jännebring – Daniel Naurin (red.) *I Europamissionens tjänst – Vänbok till Rutger Lindahl*. Göteborg: Centrum för Europaforskning, s. 133-142
- Ericson, Magnus, 2006. "Liberalism" i Gustavsson, Jakob – Jonas Tallberg (red.), *Internationella relationer*. Lund: Studentlitteratur, s. 51-67.
- Esaiasson, Peter – Mikael Gilljam – Henrik Oscarsson – Lena Wägerud, 2007. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Florida, Richard, 2006. *Den kreativa klassens framväxt*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos AB.
- Granberg, Mikael, 2004. *Från lokal välfärdsstat till stadspolitik. Politiska processer mellan demokrati och effektivitet: Vision Mälarstaden och Östra hamnen i Västerås*. Diss. Örebro: Samhällsvetenskapliga institutionen, Örebro universitet.
- Hall, Martin, 2006. "Realism" i Gustavsson, Jakob – Jonas Tallberg (red.), *Internationella relationer*. Lund: Studentlitteratur, s. 35-50.
- Hall, Tim – Phil Hubbard, 1996. "The Entrepreneurial City: New Urban Politics, New Urban Geographies?", *Progress in Human Geography*, vol.20, nr. 2, s. 153-174.
- Jonung, Matilda – Viktor Wintzell – Marcus Holmström, 2011. *Utvärdering Strukturbild för Skåne*. Ramböll Management.
- Lieberson, Stanley, 1992. "Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases" i Gomm, Roger – Martin Hammersley – Peter Foster, *Case Study Method*. London: Sage, s. 208-222.

- Lincoln, Yvonna S. – Egon G. Guba, 2000. "The Only Generalization is: There is No Generalization" i Gomm, Roger – Martin Hammersley – Peter Foster, Case Study Method. London: Sage, s. 27-44.
- Lundquist, Lennart, 1993. Det vetenskapliga studiet av politik. Lund: Studentlitteratur.
- lund.se, 2012. "ESS och MAX IV". Hemsidan för projektet Lund NE/Brunnshög. Tillgänglig: http://web.lund.se/kultur2/kulturpage____61905.aspx. Hämtdatum: 2011-11-29.
- May, Tim, 2001. Social Research – Issues, Methods and Process, Maidenhead, Open University Press.
- ne.se A, 2011. "Lund". Tillgänglig: <http://www.ne.se/lang/lund/245532>. Hämtdatum: 2011-12-08.
- ne.se B, 2011. "Osby". Tillgänglig: <http://www.ne.se/lang/osby/277402>. Hämtdatum: 2011-12-08.
- ne.se C, 2011. "Ystad". Tillgänglig: <http://www.ne.se/lang/ystad/349107>. Hämtdatum: 2011-12-08.
- Persson, Bo, 2010. *Lokal och regional näringslivspolitik – konkurrens, samarbete, utveckling*. Norrköping: Linköpings universitet.
- Ravenhill, John, 2008. Global Political Economy. Oxford: Oxford University Press.
- Realtid.se, 2011. "BRIO lämnar börser". Nyhetsartikel 2011-03-10. Tillgänglig: http://www.realtid.se/ArticlePages/201103/10/20110310083622_Realtid197/20110310083622_Realtid197.dbp.asp. Hämtdatum: 2011-12-08.
- Region Skåne A, 2011. *Flerkärnighet i Skåne*. Region Skåne: Avdelningen för regional utveckling.
- Region Skåne B, 2011. *Strukturbild 2.0 – Dialog om Skånes utveckling kopplat till fysisk planering*. Region Skåne: Avdelningen för regional utveckling.
- Schofield, Janet Ward, 2000. "Increasing the Generalizability of Qualitative Research" i Gomm, Roger – Martin Hammersley – Peter Foster, Case Study Method. London: Sage, 69-97.
- skane.se A, 2011. "Region Skånes utvecklingsprogram". Tillgänglig: <http://www.skane.se/sv/Skanes-utveckling/Om-Skane/Regionala-utvecklingsprogrammet/Regionalt-utvecklingsprogram-for-Skane-2009-2016/Overgripande-malsattningar/>. Hämtdatum: 2011-11-29.
- skane.se B, 2011. "Utvärdering av Strukturbild för Skåne". Tillgänglig: <http://www.skane.se/sv/Webbplatser/Strukturbild-for-skane/Projektbeskrivning/Utvardering-av-Strukturbild-for-Skane/>. Hämtdatum: 2011-12-05.
- Smålandsposten, 2009. "Kris för leksakstillverkaren BRIO". Nyhetsartikel 2009-02-17. Tillgänglig: [http://www.smp.se/nyheter/tt_ekonomi/kris-for-leksakstillverkaren-brio\(1156440\).gm](http://www.smp.se/nyheter/tt_ekonomi/kris-for-leksakstillverkaren-brio(1156440).gm). Hämtdatum: 2011-12-08.
- Sydsvenskan.se, 2011. "Storregion 2019 får helgardering – För- och nackdelar med en utvidgad region i Sydsverige". Nyhetsartikel 2011-11-15. Tillgänglig: <http://www.sydsvenskan.se/sverige/article1575357/Storregion-2019-far-helgardering-For--och-nackdelar-med-en-utvidgad-region-i-Sydsverige.html>. Hämtdatum: 2011-12-07.

Tillväxtverket, 2011. ”Stora turismpriset 2009”. Tillgänglig:
<http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/insatserfortillvaxt/flerochvaxandefor etag/besoksnaring/stiftelsenforkunskapsframjandeinomturism/storaturismpriset/fordjupningssidor/storaturismpriset2009.4.21099e4211fdb8c87b800017336.html>. Hämtdatum: 2011-12-08.

Travel News, 2008. ”Wallanderinspelningar gynnar Ystads turistnäring”.
Tillgänglig:
<http://www.travelnews.se/Turist/Turistarkiv/Wallanderinspelningar-gynnar-Ystads-turistnaring/>. Hämtdatum 2011-12-08.

Källor

Arnesson Lövgren, Gunne, 2011. Före detta chef för utvecklingsprogrammet, numera medarbetare i projekt om den kommande regionsammanslagningen och om hur hälso- och sjukvård bidrar till regional utveckling.
Intervju 2011-12-09.

Berven, Henrik, 2011. Näringslivsstrateg i Ystad. Telefonintervju 2011-12-19.

Henecke, Hans, 2011. Chef för Region Skånes näringslivsförvaltning och VD för Business Region Skåne. Intervju 2011-12-21.

Holmström, Marie, 2011. Turismstrateg i Ystad. Telefonintervju 2011-12-19.

Jönsson, Gert, 2011. Näringslivsutvecklare i Osby. Telefonintervju 2011-12-21.

kulturhistorien.se, 2012. ”Välkommen till Kulturhistorien!”. Tillgänglig:
<http://kulturhistorien.se/xtra/18/om-kulturhistorien>. Hämtdatum: 2012-02-03.

Nilsson, Therése, 2011. Projektledare för ”TITA – ESS och MAX IV i regionen”.
Intervju 2011-12-23.

Region Skåne, 2009. *ESS i Lund – effekter på regional utveckling*. Region Skåne: Avdelningen för regional utveckling.

Region Skåne C, 2011. *ESS MAX IV i regionen – TITA: Ett regionalt samverkansprojekt för ökad tillväxt*. Tillgänglig:
http://essmax4tita.skane.com/files/ess_infobroschyr_sv.pdf. Hämtdatum: 2012-02-28.

Samarbetskommittén Skåne Nordost, 2012. Sammanträdesprotokoll 2012-02-06 §1.
<http://www.skanenordost.se/PageFiles/499/Styrelseprotokoll/SKNOProtokoll20120206.pdf>. Hämtdatum 2012-03-05.

skane.se C, 2011. ”Om Näringsliv Skåne”. Tillgänglig:
http://www.skane.se/sv/Webbplatser/Naringsliv-Skane-samlingsnod/Naringsliv-Skane/Om_Naringslivsutveckling/.
Hämtdatum: 2011-11-28.

Tourism in Skåne A, 2011. ”Vi är en del av något större”. *Strategiska initiativ för utveckling av besöksnäringen i Skåne*, nr. 2, uppdaterad version. Tillgänglig:
http://tourisminskane.skane.com/sites/tourisminskane.skane.com/files/pages/2011-03-29/rapport2_uppdaterad_ensidig.pdf. Hämtdatum: 2012-02-13.

Tourism in Skåne B, 2011. ”Nu drar Sveriges största resebutik igång”. *Strategiska initiativ för utveckling av besöksnäringen i Skåne*, nr. 2, uppdaterad version.
Tillgänglig:

http://tourisminskane.skane.com/sites/tourisminskane.skane.com/files/pages/2011-03-29/rapport2_uppdaterad_ensidig.pdf. Hämtdatum: 2012-02-13.

Tourism in Skåne C, 2011. ”Samlat Skåne vinner”. *Strategiska initiativ för utveckling av besöksnäringen i Skåne*, nr. 3, uppdaterad version. Tillgänglig: http://tourisminskane.skane.com/sites/tourisminskane.skane.com/files/110830_strategiska_initiativ_kommunikation_och_varumärke_uppdaterad_web.pdf. Hämtdatum: 2012-02-13.

7 Bilagor

I bilagorna framgår det vilka frågor som intervjuerna utgick ifrån.

Gunne Arnesson Lövgren

Vem är du och vilka är dina arbetsuppgifter?

Vilka är de viktigaste projekten du arbetar med?

Vilka politikområden ingår i utvecklingsprogrammet?

På vilket sätt har du kontakt med kommuner?

Är den någon särskild typ av kommunal förvaltning eller del av kommunerna som ni samarbetar med? En viss typ av frågor?

Hur får man de olika delarna av Skåne att komplettera varandra, hur skapar man en helhet av regionen?

Balanserar Region Skåne mellan olika kommuner/områden, eller satsar ni där ni får mest tillbaka när man fördelar pengar?

När ett utvecklingsprojekt startas, är det kommuner som ansöker om det, och vilken projekttyp stöds?

Är det regionen eller kommunerna som bestämmer? Det verkar vara mycket kommunansvar?

Har Region Skåne någon samordnande roll?

Vilken roll har de fyra kommunnätverken Skåne Nordost, Skåne Nordväst, Samverkan i Skåne Sydväst (SSSV) och Sydöstra Skånes Samarbetskommitté (SÖSK)?

Finns det något särskilt material som jag borde läsa?

Therése Nilsson

Vem är du och vilka är dina arbetsuppgifter?

Vilka andra samarbetar ni med, avdelningar i regionen, kommuner...?

Vilka är kommunernas uppgifter inom TITA? Vilka är Region Skånes uppgifter? Hur är projektet organiserat?

Finns det något område där man samarbetar mer med kommuner?

Jag läste om visionen om science och society, att man måste se helheten istället för särintressen. Lyckas man med det?

Det är uppenbart att Lund har en speciell roll, hur arbetar ni med Lund?

Sköter Lund Brunnshögsprojektet självt?

Hur motiverar man de andra kommunerna att delta i samarbetet?

Vilka effekter förväntas ESS ha? Handlar det mest om de tekniska branscherna?
Hur är det med turism?

Inom vilka områden samarbetar man mest med kommuner?

Blir Malmö en förort nu?

Finns det något särskilt material som jag borde läsa?

Hans Henecke

Vem är du och vilka är dina arbetsuppgifter?

Vilka andra samarbetar ni med, avdelningar i regionen, kommuner...?

Vad bidrar Region Skåne med till kommunerna?

Är det någon skillnad på hur ni arbetar med stora och små kommuner? Lund, Ystad, Osby...

Vilken roll har de fyra kommunnätverken Skåne Nordost, Skåne Nordväst, Samverkan i Skåne Sydväst (SSSV) och Sydöstra Skånes Samarbetskommitté (SÖSK)?

Finns det något särskilt material som jag borde läsa?

Gert Jönsson

Vem är du och vilka är dina arbetsuppgifter?

Deltar Osby i samarbeten med andra kommuner?

Har ni något att göra med Region Skåne också?

Vad hoppas ni uppnå med detta, vad tillför samarbetet?

Ibland sägs det att det satsas mest på Malmö och Lund, är det ett problem?

Finns det någon som arbetar med turismutveckling i kommunen också?

Finns det något särskilt material som jag borde läsa?

Henrik Berven

Vem är du och vilka är dina arbetsuppgifter?

Det här med att göra Ystad attraktivt för människor, varför är det just en näringslivsfråga och inte en samhällsplanerings- eller stadsbyggnads- eller en turismfråga?

Deltar Ystad i några samarbeten med andra kommuner?

Har ni något att göra med Region Skåne också?

Vad går samarbetena med Region Skåne i allmänhet ut på?

Vilken är Ystads roll inom satsningen på ESS?

Vad vill Ystad uppnå med de här samarbetena?

Ibland sägs det att det satsas mest på Malmö och Lund, är det ett problem?

Finns det något särskilt material som jag borde läsa?

Marie Holmström

Vem är du och vilka är dina arbetsuppgifter?

Hur viktigt är turism för Ystad?

Ger turismen andra effekter än för den klassiska turismnäringen?

Du nämnde att du jobbar med andra kommuner, vad handlar det om?

Har ni något att göra med Region Skåne också?

Vad kan Region Skåne bidra med, vad får Ystad ut av att samarbeta med Region Skåne?

Ibland sägs det att det satsas mest på Malmö och Lund, är det ett problem?

Finns det något särskilt material som jag borde läsa?