

Göteborgs Universitet  
Statsvetenskapliga institutionen

# **Alla vägar leder till Bryssel**

---

En studie om Västra Götalandsregionens och Region  
Skånes öppnande av egna Brysselkontor

Kandidatuppsats i Europakunskap

Vt-10

Linn Helmner

Handledare: Linda Berg

Antal ord: 9695

## **Abstract**

**Titel:** Alla vägar leder till Bryssel: en studie om Västra Götalandsregionens och Region Skånes öppnande av egna Brysselkontor.

**Författare:** Linn Helmner

**Handledare:** Linda Berg

**Termin:** Vårterminen 2010

**Sidantal:** 36 sidor

**Sökord:** Brysselkontor, Västra Götalandsregionen, Region Skåne, multi-level governance, regional lobbying, institutionell teori, individfaktorer

This bachelor thesis is studying two similar swedish regions, Västra Götalandsregionen and Region Skåne, and their opening of different types of offices in Brussels. The research method used is semi-structured interviews and the participants are a mixture of politicians and civil servants. The study is based on three themes, history, change and future/comparing.

The study shows how institutional background and individual factors in a region plays an important role in opening an office in Brussels. At the same time this study highlights the theory of multi level governance and shows that there is a connection between strong regions and the need of working with affecting policys in Brussels.

## Innehåll

1. Inledning.....	4
1.2 Introduktion.....	4
1.2 Bakgrund.....	5
1.3 Syfte.....	7
2. Teori och tidigare forskning.....	8
2.1 Multi level governance.....	8
2.2 Regionalisering och regional lobbying.....	9
2.3 Institutioner och institutionell förändring.....	11
2.4 Individfaktorer.....	12
2.5 Analysschema och teorins användning i denna studie.....	14
3. Metod.....	16
3.1 Design.....	16
3.2 Val av fall.....	16
3.2 Intervjupersoner.....	16
3.4 Intervjuer.....	17
4. Resultat.....	19
4.1 Tema bakgrund.....	19
4.2 Förändringen.....	22
4.3 Framtiden/jämförelse.....	25
5. Slutsatser.....	27
Käll- & Litteraturförteckning.....	31
Bilaga: Intervjuguide.....	33

## **1. Inledning**

*Uppsatsens första kapitel inleds med en introduktion kring förhållandet mellan europeiska regioner och EU. Därefter följer en redogörelse av Sveriges regionala struktur samt en bakgrund till Västra Götalandsregionens och Region Skånes öppnande av egna Brysselkontor. Kapitlet avslutas med syfte och frågeställningar.*

### **1.2 Introduktion**

Samarbetet inom EU förändras över tid och aktörer på olika samhällsnivåer arbetar tillsammans för att förändra den gemensamma europeiska politiken. Under de senaste tjugo åren har det skett en omfattande reformaktivitet på den regionala nivån i Europa och då i synnerhet när det gäller hur ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna ska skötas. Till följd av EU:s politik har banden mellan den regionala nivån och EU-nivån stärkts, bl.a. genom att regionerna upprättar egna kanaler till EU:s institutioner utan inblandning av den nationella nivån. Den subnationella nivån har på så sätt fått en starkare ställning och har idag direktkontakt med Bryssel samtidigt som man interagerar med andra regioner och kommuner nationellt som internationellt. (Hooghe och Marks, 2001: s 81).

Europeiseringen av politiken sätter press på den regionala nivån att mobilisera och skapa förändrade strategier för inflytande. Att öppna kontor i Bryssel ses idag som ett naturligt och väsentligt steg i uppgiften att tillgodose regionala intressen i EU-arbetet. De nya administrativa enheter som skapas genom öppnande av regionkontor i Bryssel, s.k. Brysselkontor, uppvisar stor variation och det finns inga precisa kriterier för hur de olika enheterna bör se ut, vilket skapar utrymme för variation. En definition av ett Brysselkontor är dock en administrativ enhet som har som huvudsaklig uppgift att representera regioner i EU och som etablerats i Bryssel, det europeiska beslutscentrat. (Jerneck och Gidlund, 2001: s 53-58). Under de senaste årtiondena har forskarna sett en tydlig förflyttning från fokus på informationsinhämtande till ökade försök att arbeta med policypåverkan från de europeiska regionernas sida (Hooghe och Marks, 2001: s 81).

Under 2009 beslutade de två svenska regionerna Region Skåne och Västra Götalandsregionen att ta ett steg bort från sina tidigare regionala och kommunala samarbeten i arbetet gentemot Bryssel genom Sydsam respektive West Sweden. Sydsam och West Sweden är två ideella organisationer bestående av regioner och/eller kommuner som arbetar för utveckling och tillväxt i södra - respektive västra Sverige. De båda organisationerna har haft Brysselkontor på plats sedan början av 1990-talet i vilka Region Skåne och Västra Götalandsregionen har

varit en del. Region Skåne och Västra Götalandsregionen, två regioner som liknar varandra på flera områden, tog båda beslutet att öppna egna regionkontor i Bryssel under 2009. I och med deras öppnande av egna Brysselkontor blir Region Skåne och Västra Götalandsregionen de två första svenska regionkontoren som är representerade av en enskild regional huvudman.

Intressant att utforska, och fokus för den här studien, är att de båda regionerna har valt att organisera sina Brysselkontor på olika sätt, ett faktum som kommer utvecklas längre fram i uppsatsen. Det är spännande att studera varför de båda liknande regionerna har valt att ta ett steg bort från sina tidigare respektive samarbeten för att öppna egna regionkontor i Bryssel vid samma tidpunkt och varför man har valt olika lösningar. Med bakgrund av den regionala mobiliseringen i EU samt det ökade fokuset på policypåverkan i Bryssel kommer den här studien att fördjupa sig i dessa två, på pappret så lika, regionerna och deras olika val i Bryssel.

## **1.2 Bakgrund**

I Sverige finns idag en mångfald när det gäller struktur och organisation på subnationell nivå. Den svenska regionala nivån har i ett internationellt perspektiv setts som svag och oklar, inte minst i frågor som berör det regionala utvecklingsarbetet. I Europa finns det en stor spridning i hur regioner fungerar, det finns allt från självständiga stater i Tyskland, som är delaktiga i den federala lagstiftningen, till centraliserade länder som exempelvis Irland och Portugal (Berg och Lindahl 2007: s 12). I Sverige har man tagit steg mot en starkare och tydligare regionstruktur genom att bilda s.k. regionkommuner, en försöksverksamhet som pågått i Region Skåne och Västra Götalandsregionen, där flera landsting slogs samman till två stora regioner och samtidigt övertog vissa regionala utvecklingsuppgifter från staten. Det finns för närvarande endast dessa två regionkommuner som startades 1997 respektive 1999. Från 2011 permanentas dessa efter att försöksperioderna har förlängts vid två tillfällen och samtidigt får även Gotland respektive Halland bilda egna regionkommuner (Regeringen, 2009). Region Skåne och Västra Götalandsregionen ansvarar idag utöver hälso- och sjukvård också för regional utveckling och tillväxt, och har på så sätt kommit i kontakt med allt fler frågor som berör EU, inte minst genom möjligheterna till att söka finansiering i EU:s regionalfonder. Besluten i Västra Götalandsregionen och Region Skåne tas av ett direktvalt regionfullmäktige där majoriteten i Västra Götalandsregionen sedan valet 2006 består av en koalition mellan Socialdemokraterna, Folkpartiet och Centerpartiet medan Region Skåne styrs av ”femklövern” bestående av Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet (Västra Götalandsregionen, 2010; Region Skåne, 2010).

Region Skåne har under en längre tid varit medlem i Sydsam, en samarbetsorganisation mellan regioner i Södra Sverige. Gemensamt inom Sydsam har regionerna också varit ansvariga för ett kontor i Bryssel, detta sedan år 1993. Under våren 2009 upplöstes den tidigare ideella föreningen och det gemensamma brysselkontoret och organiserades istället om till ett nätverkssamarbete mellan regionerna. En av huvudanledningarna var att Region Skåne, huvudfinansiär i samarbetet, beslutade sig för att öppna ett eget regionkontor i Bryssel istället för att fortsätta samarbetet inom det tidigare gemensamma Brysselkontoret (Region Skåne, 2010).

Västra Götalandsregionen är medlem i organisationen West Sweden, vilket är en serviceorganisation med uppgift att främja den lokala och regionala utvecklingen, främst genom kontakt med EU, för kommuner och regioner i västra Sverige. Totalt har West Sweden 71 medlemmar, inklusive Västra Götalandsregionen, region Halland och region Värmland, men till skillnad från Sydsam består West Sweden även av kommuner. West Sweden har ett representationskontor i Bryssel där medlemmarna i organisationen representeras gentemot EU (West Sweden, 2010). År 2009 beslutade Västra Götalandsregionen att ta ett steg bort från samarbetet i det gemensamma kontoret för att öppna en egen filial på kontoret, i Bryssel. Regionen valde dock inte att förändra sitt medlemskap och är därmed fortfarande huvudfinansiär för arbetet inom West Sweden.

Brysselkontor kan alltså organiseras på olika sätt. Brysselkontoren representerar olika varianter av huvudmän vilka kan vara offentliga uppdragsgivare som kommuner, regioner eller landsting och/eller kommunala samverkansorgan eller privata organisationer. De första Brysselkontoren etablerades under mitten av 1980- talet och i dag har en stor majoritet av alla EU:s medlemsstater representation för regioner i Bryssel (Jerneck och Gidlund, 2001: s 71-72). De olika kontor som representerar svenska regioner och kommuner, i samarbetsorganisationer, skiljer sig åt när det gäller sättet att organisera, styra och finansiera verksamheten. Det som kontoren har gemensamt är att de arbetar för att påverka EU:s politik så att den gynnar den egna regionens intressen (Berg och Lindahl, 2007: 26). I Sverige har det tidigare inte funnits några Brysselkontor som representerat enskilda regioner, utan endast regionala och/eller kommunala samarbetsorganisationer som West Sweden och Sydsam med flera, och därmed är fenomenet med Västra Götalands Regionens och Region Skånes öppnande av egna Brysselkontor något unikt i Sverige.

Det faktum att Västra Götalandsregionen och Region Skåne har valt att organisera sina nya Brysselkontor på olika sätt är i fokus för den här studien. Region Skåne har valt att avsluta allt

samarbete inom det gemensamma Brysselkontoret med Sydsam och istället öppna ett eget kontor i Bryssel genom ett Belgiskt aktiebolag, ”Skåne European Office”. Kontorets VD kommer därmed att tillsättas genom bolagets styrelse och kontoret kommer att kunna sälja sina tjänster till olika kunder inom regionen, i form av ett konsultkontor. Kontoret kommer att ha ansvar för såväl fondansökningar som informationsinhämtande, nätverkande och påverkansarbete. Fast stationerad personal kommer att arbeta i Bryssel i samverkan med kontoret på hemmaplan i Skåne. Västra Götalandsregionen har öppnat ett eget kontor inom West Swedens väggar. Regionen är fortfarande kvar som medlem i West Swedens Brysselkontor och det gemensamma samarbetet och kommer därför fortfarande att använda sig av tjänster som berör exempelvis fondsökningar. Regionens eget kontor kommer istället att ha fokus på nätverkande, påverkansarbete och informationsinhämtande. Västra Götalandsregionens kontor kommer inte att ha någon fast stationerad personal utan medarbetare i regionen skickas istället ned periodvis.

### **1.3 Syfte**

Det övergripande syftet med den här studien är att utföra en jämförande studie mellan Region Skåne och Västra Götalandsregionen och deras beslut att gå ur sina tidigare samarbeten i regionala och/eller kommunala Brysselkontor för att öppna egna Brysselkontor. Studiens fokus ligger på att studera och jämföra de officiella strategier och syften som tjänstemän och politiker i respektive region anger som skäl till öppnandet av egna kontor utifrån tre olika teman; bakgrund, förändring och framtid/jämförelse. Det intressanta i studien är alltså att jämföra regionernas organisatoriska förändringar utifrån den bild som finns hos tjänstemän och politiker som är och har varit aktiva i processen.

De tre olika teman är valda utifrån motiveringen att försöka få en så heltäckande bild av processen som möjligt. (Genom dessa teman kan man sedan sätta upp ett analyschema för att få en överblick).

Mina övergripande frågeställningar formuleras;

- Varför väljer regionerna att ta ett steg bort från tidigare samarbeten i gemensamma Brysselkontor?
- Varför väljer regionerna olika lösningar för sina nyöppnade Brysselkontor?

Min första frågeställning har som avsikt att undersöka och främst peka på de likheter som finns i de båda regionernas upplevda bakgrund hos deras respektive samarbetsorganisation och varför de väljer att lämna dem. Min andra frågeställning syftar till att få en bild av de olikheter som finns i regionernas respektive Brysselkontor samt försöka få tjänstemän och politikernas version av varför man har valt att öppna så olika sorters kontor.

Syftet är också att sätta in regionernas öppnande av Brysselkontor i en vetenskaplig kontext. Jag kommer att använda mig av multi-level governance, regionalism, institutionalism och individuella faktorer för att försöka förklara mina frågeställningar. I mina slutsatser kommer därför teorin att kopplas ihop med empirin.

## **2. Teori och tidigare forskning**

*Kapitlet redogör för uppsatsens teoretiska underlag: multi-level governance, regionalisering/regional lobbying, institutionell teori och individfaktorer. Kapitlet avslutas med en presentation av analyschemat där teorin kopplas till den här uppsatsens problemformuleringar.*

### **2.1 Multi-level governance**

Kommuners och regioners kontakter med EU är en viktig del av den forskningsinriktning som kallas för flernivåstyre, eller multi-level governance, och bygger på relationen mellan flera politiska nivåer. Den grundläggande tanken är att institutioner och aktörer är hierarkiskt ordnade men att relationen dem emellan inte styrs av detsamma utan istället visar på ett komplext förhållande mellan de politiska nivåerna även om lokala och regionala aktörer innefattas av högre nivåers lagar och regler. Multi-level governance används för att analysera offentlig makt och den grundläggande synen är att stater inte längre har lika stark politisk makt som tidigare utan makten har istället förskjutits åt tre håll. Den första förskjutningen är spridning av makt uppåt till internationella organisationsformer som Europeiska Unionen. Här menar forskarna Hooghe och Marks att staten sedan andra världskrigets slut har gett bort delar av sin suveränitet till både mellanstatliga och överstatliga organisationsformer.

Förklaringen är att nationer och organisationer i allt högre utsträckning tvingas möta regionala och globala utmaningar. Den andra förskjutningen av makt handlar om hur den regionala och lokala nivån har fått ett ökat utrymme genom decentralisering från staten. Den tredje förskjutningen innefattar ökningen av mängden offentliga åtaganden som organisationer och privata aktörer involveras i (Hooghe och Marks, 2001: s 81 ).



Multi-level governance belyser genom de tre maktförskjutningarna en vertikal och en horisontell strukturering av relationerna mellan aktörer på olika maktnivåer. I Bergs och Lindahls studie (2007) om svenska kommuner och regioners väg till Bryssel och deras försök att påverka EU:s policybeslut beskriver de ett vertikalt samarbete mellan olika kommuner och regioner som går ihop för att påverka EU:s politik men även horisontellt samarbete över nationsgränser mellan privata och offentliga aktörer (Berg och Lindahl, 2007: s 14). Hooghe och Marks beskriver detta som en skillnad mellan typ 1 och 2 inom multi-level governance där typ 1 handlar om det som är den här studiens fokus, de administrativa (politiska), territoriellt avgränsade nivåerna i flernivåsystemet. Typ 1 innefattar jurisdiktioner på ett fåtal nivåer, ett sammanhängande politiskt system med regler för styrning på olika nivåer och ett icke överlappande medlemskap. Idealtypen för typ 1 är en federal stat där man vet vilka nivåer som finns företrädda, exempelvis kommun, region och stat. Den vertikala strukturen handlar alltså om den förändrade delningen av beslutsrätt. Förutom de nationella och internationella aktörerna har även de lokala och regionala nivåerna inkluderats till att ha avgörande roller i beslutsfattandet. Den andra typen i Hooghes och Marks indelning uppmärksammar att det finns många funktionella samarbeten, nätverk och organisationer som överlappar de politiska områdena och varandra. Typ 2 innefattar uppgiftsspecifik jurisdiktion, alltså indelning efter sakfråga. Typ 2 innebär också överlappande medlemskap, obegränsat antal jurisdiktioner och en flexibel design för styrning. Idealmodellen för typ 2 är den funktionella regionen där samarbeten kan ske mellan demokratiska organ, intressegrupper och näringsliv. (Hooghe och Marks, 2003: s 241).

Multi-level governance beskriver alltså hur en maktförskjutning från staten har skett åt två olika håll. Den maktförskjutning som skett nedåt har påverkats av EU:s regionala politik och bidragit till en ökad regionalisering. Regionernas ökade inflytande har i sin tur bidragit till att allt fler regioner är intresserade av att öppna egna kontor i Bryssel för att kunna vara med och påverka.

## **2.2 Regionalisering och regional lobbying**

Idén om att nationalstaten är för liten och ineffektiv som politisk enhet för att möta de globala utmaningarna samtidigt som den är för stor i andra sammanhang då den ligger för långt bort från medborgarna, ligger till grund för regionens ökade betydelse (typ 1 i Hooghes och Marks uppdelning av multi-level governance). Regionen anses vara en lämpligare arena för vissa

områden inom politiken med tonvikt på ekonomiska utvecklingsstrategier och näringspolitik (Jerneck och Gidlund 2000: s 104).

Regionutveckling och regionalisering är konsekvenser av en förändrad politisk struktur. Kortfattat innebär regionalisering att maktförskjutning sker från nationalstaten till både lägre och högre nivåer, beslutsfattande läggs på de regionala och lokala nivåerna samtidigt som makten också förskjuts uppåt, till exempelvis EU. Fenomenet regionalisering kan till vissa delar förstås genom Europeiska unionens fokus på regionen som en politisk-administrativ nivå. Genom regionalisering skapas möjligheter till politisk påverkan och marknadsföring för regionerna som får ta ökat ansvarstagande för frågor som berör tillväxt- och näringspolitik. Regionerna får genom ökat ansvar för regionala utvecklingsfrågor även ansvara för vissa delar av infrastrukturfrågor, arbetsmarknadsfrågor samt utbildningsinstitutioner då dessa ofta hänger ihop med tillväxt- och näringspolitik (Fernandez, 2000: s 364).

I och med regionaliseringen har det skett en utveckling på den regionala beslutsnivån och det har genom EU:s integrationsanpassade utvecklingspolitik skapats en regional lobbying i Bryssel som har blivit en arena för informell politisk maktutövning. (Jerneck och Gidlund, 2001: s 109). Lobbying beskrivs bland annat av att förhandlings- och idéväxlingen inte bedrivs i ljuset av offentligheten vilket gör att ordet kan vara laddat. Den regionala lobbyismen innebär inte bara att arbeta för policypåverkan utan det handlar också om informationsmottagande och relationen mellan region och EU:s institutioner handlar därmed om ömsesidigt givande och tagande (Jerneck och Gidlund, 2001: s 105). Den regionala lobbyverksamheten handlar om regionkontorens specifika involvering i beslutsprocesser där de regionala intressena företräds av tjänstemän eller kommersiella uppdragstagare. Policyprocesserna gör att skillnaden mellan de privata och de offentliga aktörernas uppträdanden inte är så stor. (Jerneck och Gidlund, 2001: s 106).

Jerneck och Gidlund gör skillnad på up-stream och down-stream-lobbying där den första innebär en mer kostsam och långsiktig variant där det innebär att skapa och underhålla en strategi som kan påverka EU:s beslutssystem och institutioner. Detta kallar Jerneck och Gidlund för politisk lobbying (Jerneck och Gidlund, 2001: s 106). Ett exempel på politisk lobbying är när regionerna formulerar intressen och försöker finna stöd och möjligheter för dessa eller försöker göra skillnad på områden där regionerna kan komma att påverkas av exempelvis lagförslag. Det är viktigt för en lobbyist att identifiera sina egna syften och mål för att veta inom vilka nätverk och policyområden man bör verka i. Gällande

implementerandet av redan fattade beslut agerar regionerna enligt down-stream-lobbying som innebär att göra det bästa av det som redan beslutats (Jerneck och Gidlund, 2001: s 106).

Mångfalden av subnationella nivåer i det svenska systemet bidrar till att Sverige idag representeras av flera olika sammansättningar mellan regioner och kommuner, ett fenomen som Hooghe och Marks betraktar som en konsekvens av svaga regioner (Hooghe och Marks, 2001: s 79). Berg och Lindahl argumenterar för att det är enklare att arbeta policyinriktat i samarbeten gentemot EU då organisationen består av regionala organ än i organisationer där fokus ligger på kommunal projektverksamhet i både regioner och kommuner. Steget till att börja arbeta med policypåverkan är således mindre i organisationer bestående av regionala parter tillskillnad från organisationer med både regionala och lokala aktörer (Berg och Lindahl 2007: s 65).

Berg och Lindahl menar samtidigt att regionkontoren är en av de viktigaste kanalerna mellan Bryssel och hemmaplan. De poängterar också att svenska regioner skulle kunna få tydligare och enklare samt mer demokratiska kontaktvägar till EU genom ett mer enhetligt svenskt regionalt system. Flera regionkontor i Sverige har representerat flera subnationella aktörer vilket har gjort den politiska styrningen svår att samordna med problem med ansvarsutkrävande som följd. En stark region som arbetar ensam gentemot EU har större möjligheter att utöva policypåverkan och att skapa bilden av ett tydligare politiskt styre vilket underlättar ett medborgerligt ansvarsutkrävande (Berg och Lindahl 2007: s10). Även ur en demokratisk synpunkt är det alltså mer legitimt att arbetet gentemot EU sker genom enskilda politiska aktörer, istället för samarbete mellan flera politiska aktörer på olika nivåer. Detta då samarbeten ger upphov till en mer komplex rollfördelning där ansvarsutkrävande från medborgarnas sida blir problematiskt (Berg och Lindahl 2007: s 10).

### **2.3 Institutioner och institutionell förändring**

Inom samhällskunskapen finns det flera definitioner av vad en institution är. En generell definition är att institutioner är de normer och regler som styr människors agerande inom ett visst sammanhang. En institution kan alltså bestå av en fysisk organisation såväl som av de informella regler som styr i en familj (Premfors et al, 2003: s 53ff).

Sociologisk, rational choice och historisk institutionell teori utgör tre betydelsefulla teorier inom området. Inom sociologisk institutionell teori tar man avstånd från att det är egenberäknande och rationellt tänkande som styr människor i olika situationer och menar att

det är sociala förutsättningar som påverkar en individs handlande. En handling kan därmed vara en orsak av de kulturella förutsättningar som finns inom en institution. Inom den sociologiska teorin beskriver man institutionalism snarare som ett ramverk för mänskligt agerande och inte bara som regler och normer. Rational Choice teorins grundtanke är istället att alla människor alltid strävar efter att maximera sin egennyttan och alltid väljer det som ger störst utdelning vid alla tillfällen. Det är även viktigt för individens agerande hur man tror att andra kommer att agera. Historisk institutionell teori talar, i motsättning till den sociologiska inriktningen, om institutioner som en samling normer, regler och rutiner, antingen formella eller informella som finns inom en organisations struktur. Stigberoende (path dependency) och formativa moment är teoretiska verktyg som används inom teorin. Stigberoende är en tankemodell om institutioners långsamma utveckling och om hur utvecklingen är beroende av hur tidigare problem, s.k. formativa moment, inom en institution har lösts (Premfors et al, 2003: 53ff).

På ett eller annat sätt genomgår alla institutioner förändringar. Institutionell förändring handlar oftast om vinstmaximering och att de personer som vill genomgå förändringen tror att institutionen kommer att förbättras. Då institutioner ofta kännetecknas av tröghet är det svårt att genomföra stora förändringar, både formellt och informellt, inom en institution. Då institutioner har invanda rutiner och regler blir arbetet smidigare och framtiden känns säkrare, men ibland måste institutioner genomgå förändring. Förändring kan ske både långsamt och snabbt men till största del sker förändringar i en gradvis anpassning till nya förhållanden. Rutiner anpassas ofta till omgivningen och kan effektiviseras genom lärande och kontakt med övriga institutioner (Premfors et al, 2003: 53ff).

## **2.4 Individfaktorer**

Kunskap hos individer är viktig för att kunna ta beslut om och genomföra institutionell förändring. Vissa teoretiker menar att det är den som har kunskap som bör vara mest lämpad att fatta beslut och att med kunskap och kompetens följer auktoritet (Rothstein, 2003: s 14). Det är få institutionsteoretiker som utelämnar kompetensfaktorn och det är tydligt att det är ett viktigt inslag i att förstå hur en organisation fungerar och utvecklas. Christensen är en teoretiker som belyser det ökade kravet på nya kompetenser i offentliga organisationer och menar att det är viktigt att offentliga verksamheter har en stark professionalism. Politiker kan omöjligt sitta på all kompetens och måste då stödja sig på yrkesexperter från tjänstemännen (Jacobsen et.al, 2005: s 118). Det synsätt som säger att politiker är neutrala beslutsfattare som

handlar utifrån kollektivets bästa och att tjänstemännen är verkställare utan makt eller utrymme för egna initiativ utgår från Webers idealbyråkrati och fungerar inte i dagens verklighet. Forskning visar att tjänstemännen får tillgång till indirekt makt genom nära samarbete med politiker och genom expertkunskaper (Bartholdsson i Silverbo, 2007: s 443). Bartholdsson beskriver tjänstemannarollen utifrån;

*”Den politiska ledningen behöver och har alltid behövt hjälp med att verkställa de politiska besluten (...) Olika politiska epoker har inneburit olika krav på hur stor administration som behövs och hur administrationen ska arbeta, tjänstemannarollen har förändrats och anpassats till tidsandan” (Bartholdsson i Silverbo 2007: s 446).*

Utvecklingen syns tydligt om man tittar på relationen mellan tjänstemän och politiker på EU-nivå där kommissionen, som är ett tjänstemannastyre, har stor makt. Frågan om vem som har störst makt inom EU av politiker och tjänstemän är dock en öppen empirisk fråga. Det är dock inte konstigt att tänka att detta fenomen även kan spridas till subnationell nivå (Rothstein, 2003: s 10). Om man utgår från Webers idealmodell eller de mer moderna teorierna så innebär flernivåstyre och den ökade internationaliseringen ändå ett ökat behov av kunskap kring nya områden, som inte varit bekant för politiker eller tjänstemän tidigare. Blomgren och Bergman tar upp kompetensproblematiken i sin studie där de menar att utföraren av beslut blir mer insatt i sakfrågor kring EU än beslutsfattaren och att kompetensproblematik uppstår då beställarna saknar kompetens om det de beslutar om (Blomgren och Bergman, 2005: s 123). Bartholdsson instämmer och beskriver tjänstemannarollen som en roll som hela tiden behöver utvecklas för att motsvara samhällets förväntningar (Bartholdsson i Silverbo, 2007: s 449). Berg & Lindahl argumenterar i sin studie för att det är ett långt större antal tjänstemän som har högre utbildning än politiker och att det ofta innebär en större öppenhet/större intresse för internationella frågor. Detta förstärks av att högre tjänstemän oftare har studerat eller arbetat utomlands (Berg och Lindahl, 2003: s 60).

## 2.5 Analysschema och teorins användning i denna studie

Jag har i min studie valt att studera Västra Götalandsregionens och Region Skånes omorganisation genom att fokusera på tre teman; bakgrund, förändring och framtid/jämförelse. De tre olika teman är valda då de tillsammans ger en bra överblick över mitt forskningsproblem och mina frågeställningar.

ANALYSSCHEMA	VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN		REGION SKÅNE	
	POLITIKER	TJÄNSTEMÄN	POLITIKER	TJÄNSTEMÄN
TEMA BAKGRUND  - Tidigare struktur, styrkor/svagheter				
TEMA FÖRÄNDRING  - Beslutsprocessen - Egen roll - Enighet - Alternativ lösning - Ny struktur				
TEMA FRAMTID/JÄMFÖRELSE  - Påverkan på regionens framtida arbete - Jämförelse med den andra regionen				

I mitt analysschema delar jag upp analysen utifrån dessa tre teman. Det första temat, bakgrund, kopplas till den historiska institutionella teorin som motiveras av att formativa moment och stigbundenhet kan förklara varför organisationer handlar på ett visst sätt. Teorin

kan användas till att förstå varför de båda regionerna har valt att förändra sina tidigare samarbeten för att öppna egna Brysselkontor genom att peka på betydelsen av en institutions historia. Även den sociologiska institutionalismen kan till viss mån appliceras på detta tema då den kan förklara regionernas bakgrund utifrån sociala och kulturella kontexter. I den här studien, och under temat bakgrund, är de tidigare omständigheterna i regionernas samarbetsorganisationer centrala och kan vara en faktor bakom regionernas beslut att öppna egna Brysselkontor.

Det andra temat, förändring, relaterar också till sociologisk institutionalism då det fokuserar på att förklara organisationers förändring genom ”lärande”. Förändringen av organisationen i Bryssel kan då förstås genom de sociala och kulturella omständigheter som råder i regionerna och som därmed påverkar hur beslutet har fattats. En annan viktig aspekt av tema förändring handlar om vem eller vilka aktörer som drivit på förändringen och förordat den valda lösningen, och det innebär att även förvaltningsorganisationsteoriens uppmärksamhet på skillnader mellan politiker och tjänstemän är viktigt. Inte minst inom ett politikområde som EU vilket inte tillhör traditionella politikområden för lokala och regionala nivåer.

Det tredje temat, framtid/jämförelse fokuserar på tjänstemännens och politikernas syn på framtiden och hur de uppfattar sin egen regions strategival och förändring jämfört med den andra regionens. Temat belyser skillnader mellan tjänstemännens och politikernas egna uppfattningar om framtiden och om den andra regionen. Temats teoretiska grund kan hänföras tillbaka till individernas betydelse för förändringar inom organisationer, där flera tidigare studier av förvaltningar lyfter fram sådana faktorer som betydelsen av kompetens-/kunskapsskillnader mellan politiker och tjänstemän.

I mitt analyschema använder jag mig därför också genomgående av en uppdelning mellan tjänstemän och politiker i de båda regionerna, i termer av deras bild av bakgrunden, förändringen och framtiden. I den här studien är skillnaden i utbildning, erfarenhet och kompetens mellan tjänstemän och politiker en viktig faktor. Teorier om individers roll i organisationer och tidigare forskning beskriver de skillnader som finns mellan tjänstemän och politiker gällande kunskapen om EU och hur skillnaderna i kompetens mellan beslutsfattare och utförare kan innebära betydande skillnader för regioners och kommuners arbete gentemot EU. Uppdelningen argumenteras även för i mitt val av intervjupersoner som delades upp jämt mellan tjänstemän och politiker (se metoddel).

### **3. Metod**

*I det här kapitlet presenteras de metodologiska valen. Kapitlet inleds med en presentation av studiens design följt av en diskussion om val av fall och val av intervjupersoner. Kapitlet avslutas med en diskussion om undersökningsmetoden.*

#### **3.1 Design**

Min studie är ett exempel på en kvalitativ jämförande fallstudie. Det empiriska materialet i studien kommer att formuleras genom en intervjustudie.

#### **3.2 Val av fall**

Valet av fall bygger på att Region Skåne och Västra Götalandsregionen är två, i många avseenden, lika regioner som vid samma tidpunkt valde att lämna sina tidigare regionala samarbeten gentemot EU och Bryssel för att öppna egna kontor. Att de båda regionerna är Sveriges enda ”renodlade” regioner och därmed också landets stabilaste och starkaste regioner öppnar också det upp för tanken att de båda i hög grad är intressanta och även jämförbara fall.

De båda regionerna utnämndes till regionförsöksprojekt under slutet av 90-talet och blir 2011 Sveriges två enda ”riktiga” regioner. Ytterligare aspekter som visar på hur lika regionerna är varandra är att de befolkningsmässigt, från ett svenskt perspektiv, båda är stora regioner med över en miljon invånare och med en liknande BRP (Bruttoregionalprodukt per capita). De båda regionerna är samtidigt geografiskt placerade i södra delen av landet på Sveriges västkust respektive sydkust och har båda, två av Sveriges största städer, Göteborg och Malmö, i sina respektive regioner. De båda regionerna har även demokratiskt valda regionfullmäktige och har ansvar över samma områden, bland annat regionala utvecklingsfrågor där EU- frågor ingår (Västra Götalandsregionens och Region Skånes hemsidor).

#### **3.2 Intervjupersoner**

Då jag studerar regionernas egen bild av vilka strategier och tankar som ligger bakom Region Skånes och Västra Götalandsregionens institutionella vägval gentemot EU är det viktigt att intervjupersonerna har haft inblick i processen i de respektive regionerna.

Mitt val av intervjupersoner motiveras genom min avsikt att intervjua både tjänstemän och politiker. Jag ser en viktig poäng i att välja både tjänstemän och politiker då de har funnits i olika uppgifter under processen. Att välja en politiker från varje block kan skapa en mer



mångfacetterad bild av händelsen samt kan visa på huruvida det finns en enighet eller oenighet mellan blocken. Då min studie går ut på att undersöka vilka tankar som ligger bakom beslutet från respektive region skapas detta bäst genom att få en flersidig version av händelsen då mina intervjupersoner säkerligen har upplevt processen på olika sätt.

Mitt beslut att intervjua två tjänstemän grundas på tanken att få en insatt tjänstemans bild av beslutet samt att kunna genomföra en kontrollintervju med en av beslutet berörd tjänsteman stationerad i Bryssel. Tjänstemännen kommer från den internationella enheten i varje region. Jag har valt att intervjua två personer på chefsnivå samt två anställda vars arbete har fokus på Brysselkontoret, då kan jag få information från dem som är med och implementerar beslutet i organisationen Politikerna består av två stycken regionala politiker från Region Skåne och två regionala politiker från Västra Götalandsregionen. Samtliga politiker sitter i regionstyrelsen och/eller i regionfullmäktige i respektive region. Detta ger tyngd åt studien då alla politiker har varit direkt inblandade i att ta beslut om Brysselkontoret. Genom att välja dessa analysenheter, tjänstemän och politiker, kan jag få en mångsidig bild av situationen i respektive region och detta skapar i sin tur ett bra underlag för min analys och diskussion.

### **3.4 Intervjuer**

Jag har valt att använda mig av samtalsintervjuer då jag är intresserad av att veta hur intervjupersonerna har uppfattat det aktuella beslutet om att förändra sitt arbete gentemot EU och Bryssel i respektive region. Då undersökningen är av kvalitativ art och intervjuer ökar mina möjligheter till att få mer uttömmande svar samt ger mig möjlighet att ställa följdfrågor ser jag att intervjuer är den bästa undersökningsmetoden för studien. I det fall jag hade använt mig av en enkät hade jag inte haft samma chans att fånga upp djupare resonemang och tankar från mina analysenheter samt hade jag fått svårare att upprätta en fullgod analys av regionernas tankar kring den institutionella förändringen. Om jag hade genomfört en kvantitativ studie med avsikt att skildra hur många av tjänstemännen och politikerna som har en viss åsikt om processen hade det varit mer skäligt med en enkät (Esaiasson et al, 2007: s 284-303).

Intervjuerna kan karaktäriseras som både informant- och respondentintervjuer, dock med en tyngdpunkt på informantintervju. Jag är intresserad av att veta hur processen har gått till och vilka strategier som ligger bakom respektive beslut, vilket innebär svar av informantkaraktär. Jag är dock även intresserad av hur de tillfrågade har upplevt regionernas respektive

förändring i arbetet gentemot EU samt att jag vill undersöka hur mina intervjupersoner uppfattar skillnaderna i arbetet i Bryssel mellan de båda regionerna vilket kan ses som svar av respondentkaraktär. Då det ibland kan vara problematiskt att skilja de båda så är det viktigt att jag är tydlig med uppdelningen. Jag ser därför frågor som går in under teman bakgrund samt process som frågor av informantkaraktär medan frågor som berör temat jämförelse/framtid får betraktas som frågor av respondentkaraktär.

Ur informantsynpunkt kan intervjupersonerna ses som pålitliga källor då de har varit i kontakt med beslutsprocessen och även påverkats av beslutet i sina dagliga arbetsuppgifter. Ur respondentsynpunkt finns det en problematik som rör tendens, detta då mina källor kan ha intresse i att svara på ett sätt som gynnar dem. Det är därför viktigt att intervjua fler än bara en tjänsteman eller politiker samt att reflektera över och fastställa de tendenser som kan finnas hos de intervjuade (Esaiasson et al, 2007: s 322).

Då det inte alltid funnits möjlighet att genomföra samtalsintervjuerna på plats, på grund av de geografiska förutsättningarna, har jag varit tvungen att genomföra en del intervjuer per telefon. Telefonintervjuer innebär vissa nackdelar, så som minskad möjlighet att läsa av ansiktsuttryck och gester. För att väga upp detta har jag behövt lyssna noga efter tonfall och varit extra lyhörd för intervjupersonernas svar.

Samtliga intervjuer har utförts som semi-strukturerade elitintervjuer. Den semi-strukturerade metoden innebär att vissa gemensamma teman har styrt intervjuerna. Fördelen med en sådan metod är att den tillåter ett stort mått av flexibilitet och ger utrymme för intervjupersonernas olika roll i och erfarenhet av den undersökta processen (Stenelo, 1984: s 30). Att göra en strukturerad intervju skulle minska mina möjligheter till att vara flexibel, jag ser därför en klar fördel i att låta intervjupersonen leda samtalet utan alltför mycket styrning från min sida.

Elitintervjuer innebär att urvalskriteriet för intervjupersonerna baseras på att dessa tillhör ”elit” inom området, dvs. att de är väl insatta och innehar viktiga roller i processen, snarare än på någon form av representativitet (Stenelo, 1984: s 29).

När man utför intervjuer med människor på högt uppsatta positioner, s.k. elitintervjuer, finns det metoder att ta till för att nå goda resultat. Som vid alla intervjuer är det viktigt att ha syftet klart för sig, inte minst vid elitintervjuer. Samtidigt som det är viktigt att ha en klar bild över vilken frågeställning som står i fokus för studien är det av stor vikt att lägga upp en elitintervju på ett strategiskt sätt (Aberbach/Rockman, 2002: s 673-676).

Det är bra att spela in intervjuer som består av öppna frågor då det kan vara svårt att fånga upp alla detaljer i samtalet samt då detta ger möjlighet till ett mer flytande samtal. Att genomföra elitintervjuer ger vissa fördelar vid analys och kartläggning av svaren då respondenterna ofta ger välformulerade och genomtänkta svar (Aberbach/Rockman, 2002: s 673-676).

När jag analyserar mina svar kommer jag att använda mig av mitt analyschema för att få en bra överblick över mina resultat. Där värderar jag mina resultat och belägger hur situationen har sett ut i de båda regionerna samt hur de intervjuade reflekterar över mina respondentfrågor. Det kommer att vara enklare att analysera de svar som rör informantfrågorna i kontrast till de frågor som rör respondentfrågorna, som istället är lite krångligare. Jag kommer att veta när jag är färdig med min analys då jag upplever att jag har fångat in alla de viktiga svaren som går att tolka utifrån mina intervjuer (Esaiasson et al 2007: s 303).

## **4. Resultat**

*I det här kapitlet presenteras uppsatsens resultat efter de tre teman som presenterades i syftet och analyschemat; bakgrund, förändring och framtid. Centrala uppdelningar, som också presenterades i analyschemat, är skillnaden mellan regionerna samt mellan tjänstemän och politiker. Efter varje tema följer en sammanfattning.*

### **4.1 Tema bakgrund**

#### **Västra Götalandsregionen**

Sedan Västra Götalandsregionen fick ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna har EU kommit att bli en fråga på dagordningen. Utvecklingen har dock gått långsamt och det har varit svårt att få EU att bli en naturlig del i verksamheten, menar en tjänsteman. Under åren har frågan angående arbetet gentemot EU och Bryssel varit en seg och långdragen process som tjänstemännen har försökt driva framåt.

*”Jag har länge känt mig frustrerad över hur svårt det har varit att föra fram det europeiska perspektivet på dagordningen i regionens arbete. Processen att föra en tydligare linje gentemot EU har varit seg och långdragen och politikerna har inte varit med på*

*tjänstemännens linje. Det har varit svårt att få dem att inse att vi påverkas av ca. 60-70% av frågorna på EU:s dagordning” (Tjänsteman 1, Västra Götalandsregionen).*

Västra Götalandsregionen är medlemmar i den regionala och kommunala samarbetsorganisationen West Sweden. Arbetet i organisationen består i mycket av projektsamordning och fondansökningar, och frågor som rör synlighet och lobbying upplevs av Västra Götalandsregionen som svårt då man inte kan nå en enhetlig linje att driva, detta då organisationen består av flera olika parter med olika behov.

*”Det fanns en uppfattning om att vi behövde bättre förutsättningar för att företräda Västra Götalandsregionen vid olika organ och i anknytning till EU” (Politiker 1, Västra Götalandsregionen).*

Västra Götalandsregionen upplevde att ett problem uppstod då det blev oklart vem man representerade i vissa frågor. Regionen kände av problematiken i att regionens egen profil försvann i samarbetet med både kommuner och andra regioner och upplevde att regionen behövde ta ett steg längre i sitt EU-arbete. En viktig punkt var möjligheten att kunna påverka beslut i Bryssel, och då arbetet i West Sweden inte hade samma fokus kände tjänstemännen behovet av att utveckla verksamheten. En tjänsteman hävdar att även det faktum att den demokratiska förankringen komplicerades genom att företrädas av olika parter gjorde sig påmind hos tjänstemännen i regionen.

*”West Sweden är en idéell förening där Västra Götalandsregionen inte har några mandat vilket gör det svårt för oss att ta ställning i politiska frågor, och därmed påverkar det den demokratiska legitimiteten” (Tjänsteman 2, Västra Götalandsregionen).*

När tjänstemännen sedan fick beskedet att regionförsöket skulle permitteras från 2011 upplevde de att det var dags att öppna ett eget Brysselkontor och genom samarbete mellan tjänstemännen på den internationella avdelningen och regionstyrelsens ordförande fattades sedan det politiska beslutet att öppna upp ett eget kontor.

*”När vi fick veta att regionförsöket kommer att permitteras från 2011 kände vi att det då skulle vara naturligt att bli huvudman över ett eget kontor, vi fick starkare skäl till varför vi borde verka för att synliggöra regionen i Bryssel, likt många andra regioner i Europa” (Tjänsteman 2, Västra Götalandsregionen).*

*”Det är viktigt som region att delta aktivt i alla de frågor som berör oss, vi är ingen ö utan en del i Europa” (Politiker 2, Västra Götalandsregionen).*

## Region Skåne

Under 2009 beslöt Region Skåne att gå ur samarbetet i det gemensamma brysselkontoret Sydsam. Enligt tjänstemän och politiker i regionen fattades beslutet med bakgrund av den otillfredsställelse som regionen upplevde dels utifrån ett, vad både tjänstemän och politiker upplevde, ofungerande Brysselkontor och dels utifrån känslan av att regionen behövde bli bättre beställare av tjänster i Bryssel.

*”Vi upplevde att vi inte fick ut mycket ur samarbetet, trots att vi betalade halva kostnaden. Organisationen var dåliga beställare och kontoret i Bryssel var i stort sett endast ett informationskontor. När flera av parterna i samarbetet övergick i regioner fanns fortfarande känslan av ägarskap i kommuner och landsting kvar. Det blev svårt att prioritera och att säga nej och kontoret var i stort sett en resebyrå genom vilken man bokade resor och boende i Bryssel.” (Tjänsteman 1, Region Skåne).*

Region Skåne upplevde att regionen behövde bli bättre på att vara precisa i vilka tjänster man behövde och därmed bli bättre beställare, både på hemmaplan och i Bryssel. Med syftet att bli en bättre beställare av tjänster i Bryssel kom tanken på ett eget kontor i Bryssel. Idén lyftes av partierna i majoritet i regionen som resonerade utifrån den dåliga utdelning som man upplevde att Sydsams kontor i Bryssel hade haft.

*”Jag har i praktiken aldrig varit i kontakt med Sydsams kontor. Det kändes som om kontoret levde sitt eget liv och därför fick samarbetet stor kritik från oss vid en utvärdering som gjordes 2006” (Politiker 1, Region Skåne).*

Samtidigt fanns det dock en annan bild av arbetet inom Sydsam, menar en socialdemokratisk politiker.

*”Jag har många år suttit med i Sydsams styrelse och sett hur väl Sydsam kontoret fångat in många frågor och information till Sydsams medlemmar. Kontoret har också deltagit på en mängd seminarier, informationstillfällen och både formella och informella möten vilket gjort att Sydsam är känt i Bryssel” (Politiker 2, Region Skåne).*

Det verkar alltså inte finnas en helt samstämd bild om bakgrunden hos Sydsam bland Region Skånes politiker, men övervikten av tjänstemännen och politikerna är eniga om att samarbetet inte har haft mycket slagkraft.

## **Sammanfattning**

Berättelserna som beskriver bakgrunden till beslutet från de båda regionerna samstämmer på flera punkter. De båda regionerna upplevde ett missnöje i sina gemensamma Brysselkontor. I Västra Götalandsregionen upplevde tjänstemännen att de behövde komma längre i sitt arbete i Bryssel och att den demokratiska legitimiteten behövde öka. Tjänstemännen i regionen påpekar att man kände svårigheter i att komma från ett gemensamt kontor med flera huvudmän utan några demokratiska mandat att egentligen påverka utifrån, samtidigt målar de intervjuade politikerna upp en bild av arbetet i EU som något viktigt. I Region Skåne uppfattade en politiker samarbetet i Sydsam som något som pågick långt bort, ett arbete som man inte hade kontroll över, trots att man finansierade halva budgeten. Efter en tid av missnöje valde regionen att gå ur samarbetet i det gemensamma Brysselkontoret för att istället satsa ”på riktigt”. Samtidigt påpekar både tjänstemän och politiker regionens egna brister i samarbetet, bl.a. beskriver de att de själva måste bli bättre på att agera som beställare. Även politikerna i Region Skåne för fram att en viktig anledning till att man gick ur det gemensamma Brysselkontoret var de små möjligheterna som fanns till att påverka och synliggöras som enskild region. Både Västra Götalandsregionen och Region Skåne talar därmed om möjligheter till påverkan som en viktig anledning till varför man valde att lämna det tidigare samarbetet.

## **4.2 Förändringen**

### **Västra Götalandsregionen**

I Västra Götalandsregionen upplever tjänstemännen att de har legat på politikerna under ett längre tag för att få beslutet om ett eget kontor i Bryssel att gå igenom. De ledande tjänstemännen för internationella frågor i regionen menar att processen har varit långsam och seg.

*”Vi upplevde att många politiker inte tog tag i frågorna om EU på allvar”* (Tjänsteman 1, Västra Götalandsregionen).

Att det verkar vara tjänstemännen som har varit drivande i processen i Västra Götalandsregionens öppnande av ett eget Brysselkontor bekräftas då en politiker berättar;

*”Jag har kommit i viss kontakt med frågan och är en av dem som varit med och fattat beslutet”* (Politiker 1, Västra Götalandsregionen).

En ledande tjänsteman i regionen menar att beslutet till en början togs i samråd med regiondirektören och att processen kring det egna brysselkontoret har legat hos tjänstemännen

som efter beslutet, som togs politiskt, fick i uppdrag att utveckla kontoret. För att nå insikt om hur man skulle lösa frågan tittade de på andra europeiska regioners brysselkontor och sammanställde erfarenheter samtidigt som de läste studentuppsatser och analyserade.

*”Processen började på allvar i november 2009 och det viktigaste för oss då var att se till att få upp skylten. Det var smidigt att starta upp verksamheten på så sätt att det bara var att flytta in i lokaler vi redan kände till” (Tjänsteman 2, Västra Götalandsregionen).*

Västra Götalandsregionen har valt fokus för sin verksamhet. Målet är att de europeiska frågorna ska influera samtliga regionala verksamheter och därför, menar tjänstemännen, har de valt att inte ha fast stationering och bemanning på det egna kontoret i Bryssel. Kontoret kommer istället att bemannas periodvis av olika grupper av tjänstemän och politiker. En tjänsteman i regionen menar att målet för verksamheten är att EU frågorna ska synliggöras i de olika verksamheterna och att regionen ska synliggöras i det europeiska beslutsfattandet.

*”Min stora förhoppning, och målsättningen med mitt arbete, är att de europeiska frågorna ska genomsyra hela regionens arbete. Att därför inte ha en fast bemanning på kontoret utan låta det ske periodvis kan öka möjligheterna till en sådan spridning” (Tjänsteman 1, Västra Götalandsregionen).*

## **Region Skåne**

I Region Skåne menar de intervjuade att det var ett politiskt beslut som kom från partierna i majoritet. En moderat politiker menar att partierna i majoritet har drivit frågan hårt och att processen gick igång genom att man beställde en utredning av Malmö stad.

*”Jag har personligen drivit frågan om ett eget kontor hårt och tillsammans med de andra partierna i femklövern beställde vi en utredning av Malmö stad som skulle titta på möjligheterna till ett eget kontor i Bryssel samt organisationen på hemmaplan” (Politiker 1, Region Skåne).*

*”Det har varit en politisk process men nu står vi tjänstemän som utförare och ska bygga upp Brysselkontoret” (Tjänsteman 1, Region Skåne).*

Den politiska processen var dock inte självklar då det socialdemokratiska partiet motsatte sig förslaget och istället menade att man borde satsa mer på Sydsam. En politiker menar att partiet var rädda för att ett uppbrott med Brysselkontoret och de övriga regionerna i Sydsam skulle vara som att ge en krigsförklaring.

*”Vi hade velat se en lösning där Region Skåne öppnade ett kontor tillsammans med andra regioner, inom samarbetsorganet Sydsam. Vi yrkade på att förhandla med Sydsams medlemmar om ett nytt gemensamt bolag och kontor och reserverade oss mot beslutet att Region Skåne öppnade ett eget kontor” (Politiker 2, Region Skåne).*

Beslutet togs trots Socialdemokraternas invändningar och en politiker menar att flera andra parter inom Sydsam blev upprörda över Region Skånes beslut. Socialdemokraterna accepterade dock sedan beslutet och menar nu att man är villiga att arbeta för att kontoret ska fungera (Politiker 2, Region Skåne).

I Region Skåne finns nu tre fokusområden som ska vara grund för arbetet i det egna Brysselkontoret; forskning och utveckling, hälsa och sjukvård samt regionalpolitiken. Som tilläggsområden ser man även infrastruktur och energipolitiken. Genom att peka ut vissa områden ska man bli tydligare än innan och på så sätt bli bättre beställare av tjänster inom de tre huvudområdena (Tjänsteman 1, Region Skåne). Kontoret öppnas upp genom ett belgiskt aktiebolag, vilket politiker och tjänstemän menar är det mest naturliga, och tanken är att också att på det sättet nå en ökad tydlighet i sitt uppdrag, och att ha en juridisk identitet. I och med att kontoret startas som ett bolag så har styrelsen i uppdrag att rekrytera en VD och övriga medarbetare. Tanken är sedan att kunna sälja tjänster som ett konsultbolag till kunder i regionen, exempelvis kommuner. Kontoret ska även ha en motsvarighet på hemmaplan för att underlätta för kommunikation och samarbete med kontoret i Bryssel (Politiker 1, Region Skåne). En politiker beskriver att en viktig del, sedan de väl hade tagit beslutet om att öppna ett eget Brysselkontor, var att lära sig av andra.

*”Vi tittade runt och försökte informera oss om hur de olika kontoren fungerade. De tidigare kontoren; West Sweden och Sydsams kontor, hade funnits på plats länge i Bryssel och vi kunde hämta tips och idéer från flera olika kontor” (Politiker 2, Region Skåne).*

### **Sammanfattning**

De båda regionernas beslutsprocesser verkar ha sett olika ut. I Region Skåne menar de intervjuade att beslutet fattats genom en tydlig politisk process medan intervjuerna i Västra Götalandsregionen tyder på att utvecklingen i Västra Götalandsregionen har letts av tjänstemännen, med mindre politisk inblandning. De båda regionerna har tittat på andra regioner i Europa när de har funderat över vilket sorts kontor de vill ha. Det visar sig att regionerna är i behov av olika kontor då tjänstemännen i Västra Götalandsregionen beskriver ett kontor som, förutom att synliggöra regionen och öka möjligheterna för påverkan, kan



skapa en naturlighet i frågor som berör EU medan politiker och tjänstemän i Region Skåne beskriver sitt kontor som ett konsultföretag.

### 4.3 Framtiden/jämförelse

#### Västra Götalandsregionen

Målsättningen i Västra Götalandsregionen är ett Brysselkontor och ett EU-arbete som influerar samtliga avdelningar inom regionen och som skapar en naturlighet kring det internationella arbetet.

*”Jag tror att det kommer bli enklare att skapa nätverk, att finnas på plats när det händer och få vår röst hörd i viktiga sammanhang. Vi kommer att kunna prata utifrån en huvudman, vilket kommer att förenkla våra möjligheter till att påverka i Bryssel” (Tjänsteman 2, Västra Götalandsregionen).*

Att regionerna har valt att utforma sina kontor på olika sätt finns det funderingar kring hos tjänstemännen i Västra Götalandsregionen.

*”Region Skåne ha ett geografiskt läge i Köpenhamnsområdet som möjliggör samarbete och nätverkande med flera andra regioner i området. Att öppna ett eget Brysselkontor är nog mer naturligt för dem än för oss” (Tjänsteman 1, Västra Götalandsregionen).*

Politikerna i Västra Götalandsregionen är inte fullt insatta i frågorna som rör Region Skånes Brysselkontor och kan därför inte besvara frågorna som rör jämförelse med Region Skånes Brysselkontor.

*”Jag har inte den informationen så att jag kan göra en sådan jämförelse” (Politiker 1, Västra Götalandsregionen).*

En tjänsteman i Västra Götalandsregionen tror att ett avgörande faktum som spelar in i regionernas val av Brysselkontor är att Region Skåne består av betydligt fler internationellt aktiva politiker än Västra Götalandsregionen. Att beslutet om Brysselkontor från Region Skånes sida har varit ett från grunden politiskt beslut tror han är viktigt.

*”Det är nog enklare att fatta beslut när det trycks på från politiskt håll. I Västra Götalandsregionen har beslutet nästan helt kommit från tjänstemän, och det har varit svårt att få politikerna ombord” (Tjänsteman 1, Västra Götalandsregionen).*

## **Region Skåne**

Målsättningen som målas upp av politiker och tjänstemän i Region Skåne är ett Brysselkontor som kan utvecklas och växa till ett kontor där synlighet och lobbying är ett naturligt inslag, samtidigt som kontoret ska få in pengar till olika projekt i regionen. En målsättning för framtiden är också att få med sig fler partners, exempelvis Malmö Stad.

*”Vi vill ha ett kontor som gör rättvisa till vår storlek som region. Ett kontor där Region Skåne kan profilera sig, hämta hem pengar och fokusera på sina tre huvudområden; hälsa/sjukvård, forskning och utveckling och regional utveckling” (Politiker 1, Region Skåne).*

I Region Skåne gör både tjänstemän och politiker jämföranden mellan Region Skåne och Västra Götalandsregionen. En politiker i Region Skåne menar att man har fler inslag av interregionalt samarbete än Västra Götalandsregionen och att samarbetet med bland annat danska regioner har skapat ett behov av att vara egen huvudman över Brysselkontoret.

*”Region Skåne har ett tätt samarbete med flera danska regioner. Vi har nog ett mer utvecklade interregionalt samarbete än Västra Götalandsregionen har” (Politiker 1, Region Skåne).*

En av tjänstemännen i Region Skåne tror inte att kontoren skiljer sig mellan varandra och kan inte göra en jämförelse dem emellan. (Tjänsteman 2, Region Skåne) Den andra tjänstemannen menar att regionerna har delat samma historia, i samsamarbetsorganisationer som fokuserat på att bevaka program, men att Västra Götalandsregionens medlemskap i West Sweden har inneburit större fokus på kommunala projekt, än i Sydsam, då West Sweden också består av kommuner (Tjänsteman 1, Region Skåne).

## **Sammanfattning**

De båda regionerna har likartade övergripande målsättningar med det arbete som rör påverkansarbete, kontaktskapande och synlighet i Bryssel. De båda regionernas målsättningar skiljer sig dock i några avseenden. Tjänstemännen i Västra Götalandsregionen menar att regionen har fokus på att göra EU-arbetet till en naturlig del i regionens arbete och vill därför att verksamheten i Bryssel ska influera samtliga delar i regionen. Några av de intervjuade i Region Skåne vill istället arbeta för att kontoret ska växa och få med sig flera parter, som Malmö stad, och politikerna menar att kontoret ska fungera som en konsultfirma där man säljer tjänster till andra delar inom regionen, så som kommunerna. Flera av de intervjuade i respektive region har funderingar och tankar kring vad som gör att arbetet i Bryssel organiserats på olika sätt i de båda regionerna. Skillnader som uppmärksammas är att processen drivits av tjänstemän i Västra Götalandsregionen medan Region Skånes väg till ett

eget Brysselkontor har arbetats fram av politiker. En annan skillnad som uppmärksammas som central är Region Skånes strategiska position i Köpenhamnsområdet.

## 5. Slutsatser

Resultatet visar att flera tjänstemän och politiker i Västra Götalandsregionen och Region Skåne upplever att de tidigare samarbeten i gemensamma Brysselkontor, som regionerna har varit involverade i, har varit otillräckliga. Det faktum att regionerna får regionstatus 2011 verkar också ha varit en avgörande del i varför man valde att omorganisera sitt arbete i Bryssel. Resultaten visar också hur de båda regionerna har gått igenom olika initierings- och beslutsprocesser för att komma fram till sina beslut och hur detta kan vara avgörande för deras val av olika Brysselkontor. Samtidigt visar studien även hur den institutionella bakgrunden verkar ha påverkat regionernas val av Brysselkontor.

Gemensamt i utsagorna från de båda regionerna är bilden av att en förändring var tvungen att ske i det EU-relaterade arbetet, detta då man ville skapa större möjligheter till att synliggöra sin egen region och på så sätt även möjliggöra för regional lobbying i Bryssel. Ett avgörande faktum för båda regionerna verkar vara löftet om att bli tilldelat regionstatus 2011.

Resonemanget kan knytas till att forskare menar att påverkansarbete, lobbying, blir allt viktigare för större regioner, samt hur det faktum att regionerna får officiellt regionstatus verkar vara viktigt för regionernas syn på dess förhållande till EU. Regionernas vilja att påverka och synliggöra sig själva gentemot EU visar samtidigt på hur makt vertikalt till viss del har flyttats från staten till lägre nivåer och därmed skapat möjligheter till regionalt maktutövande (Hooghe och Marks, 2003: s 241). Gemensamt för ett flertal av svaren, från de intervjuade i båda regionerna, är också strävan att vara huvudman för ett eget kontor och möjligheten att kunna tala med en röst.

Studien visar dock också på skillnader i argument från de olika intervjupersonerna på frågan om varför man valde att organisera om sitt arbete i Brysselkontoren. I Västra Götalandsregionen har tjänstemännen, och till en viss del även politikerna, upplevt att samarbetet inom West Sweden, i det gemensamma Brysselkontoret, varit otillräckligt då de fann att de behövde kunna tala med en egen röst gentemot EU. Svårigheterna i att inte ha några egna mandat i samarbetet samt de få möjligheter som fanns till ansvarsutkrävande (i och med de många samarbetspartnerna) skapade ett behov av att öppna ett eget Brysselkontor. Detta överrensstämmer med forskarna Bergs och Lindahls forskning som menar att det ur

demokratisk synpunkt är bättre att ett Brysselkontor innehas av en huvudman, detta då möjligheterna till ansvarsutkrävande från medborgarna förbättras (Berg och Lindahl, 2007: s 10). I Region Skåne beskriver tjänstemännen, men främst politikern från det ena politiska blocket, hur de upplevde att samarbetet inom Sydsams gemensamma Brysselkontor fungerade dåligt. De målar upp en bild av hur arbetet i kontoret pågick över deras huvud och hur kontorets funktion var otillräcklig. Berg och Lindahl argumenterar för att den politiska styrningen är svår att samordna i regionala samarbetsorganisationer och hur detta skapar problem med ansvarsutkrävande som följd (Berg och Lindahl, 2007: s 10). Flera representanter från de båda regionerna pekar på att problematiken i de tidigare samarbetsorganisationerna var en viktig anledning till att man valde att förändra samarbetet i de gemensamma Brysselkontoren. Att West Sweden består av kommuner samtidigt som regioner och därmed har haft större fokus på kommunal projektanordning än Sydsam (som inte består av kommuner) är en betydande skillnad mellan de tidigare samarbeten som regionerna hade. Berg och Lindahl menar att det är enklare att arbeta policyinriktat i samarbeten gentemot EU då organisationen består av regionala organ än i organisationer där fokus ligger på kommunal projektverksamhet i både regioner och kommuner (Berg och Lindahl, 2007: s 65). I det här fallet verkar steget till att öppna ett eget kontor, för att arbeta med policypåverkan, vara enklare för Region Skåne än för Västra Götalandsregionen och kanske kan det till viss del bero på skillnaderna mellan regionernas tidigare samarbetsorganisationer. Att skillnaderna i samarbetsorganisationerna kan ha varit betydande för regionernas utveckling går att förklara med hjälp av den historiska institutionella teorin som pekar på hur tidigare normer och ramar påverkar en organisations utveckling (Premfors et al, 2003: 53ff).

I fråga om regionernas val av olika Brysselkontor pekar resultatet på en viktig slutsats, nämligen hur det verkar som om skillnader i maktrelationen mellan tjänstemän och politiker inom en region kan vara en del i att två, på många sätt så lika, regioner väljer två olika sätt att organisera sina Brysselkontor på. Forskaren Bartholdsson menar att det gamla synsättet, som säger att politiker är neutrala beslutsfattare och att tjänstemännen enbart är verkställare utan makt, inte fungerar i dagens verklighet (Bartholdsson i Silverbo, 2007: s 443). Den här studien har visat hur initierandet till beslutet i Västra Götalandsregionen till största del har drivits av tjänstemän medan processen i Region Skåne har arbetats fram av politiker. Det verkar som om skillnaden i kompetens eller skillnad i intresse och erfarenhet om EU mellan tjänstemän och politiker är en viktig aspekt i frågan om hur man väljer att organisera sitt

arbete gentemot EU. Berg och Lindahls beskriver hur den skillnad i utbildning mellan tjänstemän och politiker som ofta finns kan påverka en regions arbete gentemot EU (Berg och Lindahl, 2007:s 60). Samtidigt skiljer sig den interna organiseringen av EU-/internationella frågor mellan de båda regionerna då tjänstemännen i Västra Götalandregionen verkar ha givits en större roll i beslutsprocessen än i Region Skåne. Det går därmed att diskutera om politikerna i Västra Götalandsregionen har hamnat långt bort från besluten i den löpande verksamheten. Tjänstemännen i regionen beskriver hur processen har varit svår att få igenom på grund av det dåliga gensvar de har fått av flertalet politiker i regionen. Forskaren Rothstein menar att det är viktigt att tjänstemannarollen förändras i takt med att samhället moderniseras och han drar paralleller till kommissionen i Bryssel där lagförslag till stor del initieras av tjänstemän (Rothstein, 2003: s 10). Kan det vara så att tjänstemännens roll behöver förändras när subnationella nivåer behöver arbeta mer med internationellt arbete, bl. a. arbetet gentemot EU? Det är intressant att reflektera över huruvida det större ansvar som tjänstemännen har haft i beslutsprocessen i Västra Götalandsregionen är ett bevis på att en önskvärd modernisering av tjänstemannarollen har skett men att politikerna i regionen kanske borde ta ansvar för att anpassa sitt styrsätt till en situation där tjänstemännens roll förändrats? Resultaten pekar i riktning mot att Region Skånes politiker har genomgått en sådan anpassning och att det har underlättat initierings- och beslutsprocessen i fråga om Brysselkontoret.

I studien framkommer det även hur Region Skånes interregionala arbete inom Köpenhamnsregionen har skapat en naturlighet i fråga om EU-relaterat arbete och hur det har redan innan regionen öppnade ett eget Brysselkontor har funnits en vana i att arbeta med påverkansarbete och lobbying gentemot EU. Att Region Skåne har en vana av att arbeta med påverkansarbete gentemot EU i och med dess läge i Köpenhamnsområdet går att koppla till den sociologiska institutionalismen som förklarar organisationers beteende genom de sociala och kulturella omständigheter som råder kring organisationen. Erfarenheten från att ha arbetat interregionalt verkar också kräva tydligare ansvarsutkrävande och politikerengagemang, något som stärks genom att Skåne öppnar ett eget kontor och genom att politikerna har varit drivande. Den vana och naturlighet i EU-arbetet som verkar finnas i Region Skåne tycks vara det som Västra Götalandsregionen på flera sätt eftersträvar i sitt val av Brysselkontor och kanske är det så att Västra Götalandsregionen därför behöver ha en annan organisation i sitt Brysselkontor än Region Skåne, i alla fall i ett inledande skede. Utan ett politiskt intresse och engagemang för att aktivt driva påverkansarbete i Bryssel finns det inte heller behov av en

organisation tänkt att serva just det. Det resonemanget är centralt då det är viktigt att veta vad man vill när det gäller påverkansarbete. Mönstret stämmer med de teoretiska förväntningarna från forskarna Hooghe och Marks som menar att starkare, mer självständiga regioner, ska ha lättare att vara mer aktiva i Bryssel och att deras kontor ska ha tydliga uppdrag att arbeta med påverkansfrågor (Hooghe och Marks, 2001: s 79).

Avslutningsvis visar studien att institutionell bakgrund men också individuella faktorer är viktiga i en regions val av Brysselkontor. Teorier om multi-level governance stärks då studien visar att när regionerna upplever sig själva som starkare, genom utökat ansvar för regionala utvecklingsfrågor, eget regionfullmäktige och utlovat regionstatus, ökar regionerna också sitt arbete gentemot EU och blir huvudmän för egna Brysselkontor. Samtidigt visar studien att när regionerna väl bryter sig loss från samarbete inom ett Brysselkontor är det inte självklart att de organiseras på samma sätt utan även då framkommer olika former av kontor i Bryssel. Fortsatt forskning inom området borde därför satsa på att ytterligare synliggöra de olika former av regionkontor som organiseras i Bryssel, vilka funktioner de har och vilken koppling de har till politisk styrning från hemmaplan, inte minst i påverkansarbete. Det vore också intressant att följa upp Västra Götalandsregionens och Region Skånes Brysselkontor när det har gått en tid, för att se huruvida kontoren når de beskrivna målen som den här studien har uppmärksammat.

## Käll- & Litteraturförteckning

### Litteratur:

Aberbach, Joel D; Rockman, Bert A. PS: Political Science and Politics, Vol. 35, No. 4. (Dec.2002), pp. 673-676

Bartholdsson, Kerstin (2007) "Tjänstemannarollen" i Silverbo, Sven, (red) (2007) Demokratisk och effektiv styrning; En antologi om forskning i offentlig förvaltning, Lund: Studentlitteratur.

Berg, Linda och Lindahl, Rutger (2007) *Svenska kommuners och regioners kanaler till Bryssel: Subnationella nivåers försök att påverka EU:s policyprocess*, Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier.

Blomgren, Magnus och Bergman, Torbjörn (red.) (2005) *EU och Sverige – ett sammanlänkat statskick*, Malmö: Liber.

Ekengren, Ann-Marie och Hinnfors, Jonas (2006) *Uppsatshandbok: Hur du lyckas med din uppsats*, Lund: Studentlitteratur.

Esaiasson, Peter et al. (2002), *Metodpraktikan*, Stockholm: Nordstedts juridik.

Fernández, Christian (2001). "Regionalisering och regionalism" i Statsvetenskaplig Tidskrift nr. 4, 2001.

Hooghe, Liesbet and Marks, Gary (2001) *Multi-Level Governance and European Integration*, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Hooghe, Liesbet and Marks, Gary (2003) *Unraveling the Central State, but how? Types of Multi-level governance*. American Political Science Review, Vol. 97, No 2, may 2003.

Jerneck, Magnus och Gidlund, Janerik (2001), *Komplex flernivådemokrati – Regional lobbying i Bryssel*, Malmö: Liber Ekonomi.

Premfors, Rune – Ehn, Peter – Haldén, Eva – Sundström, Göran, 2003. *Demokrati & byråkrati*. Lund: Studentlitteratur

Rothstein, Bo, (red.) (2001) *Politik som organisation*, Stockholm: SNS Förlag.

Stenelo, Lars-Göran (1984). *The International Critic*. Lund: Studentlitteratur.

### **Otryckta källor:**

#### **Intervjuer:**

Per-Olof Persson, Chef interregionalt samarbete, Region Skåne

Datum: 23/4 -10 kl. 13.00

Maria Lindbom, Enheten för interregionalt samarbete, Region Skåne

Datum: 27/4 -10 kl. 10.00

Jerker Swanstein, Regionstyrelsens ordförande (m), Region Skåne

Datum: 26/4 -10 kl. 13.00

Christine Axelsson, Regionråd (s), Region Skåne

Datum: 4/5 -10 kl. 18.00

Magnus Engelbrektsson, Chef internationell samordning, Västra Götalandsregionen

Datum: 22/4 -10 kl. 14.00

Olle Jonäng, internationell samordning, ansvarig för Brysselkontoret, Västra Götalandsregionen

Datum: 10/5 -10 kl. 17.00

Mimmi von Troil, regionalråd (m), Västra Götalandsregionen

Datum: 4/5- 10 kl. 13.00

Kent Johansson, regionalråd (c), Västra Götalandsregionen

Datum: 6/5- 10 kl. 11.00

#### **Internet**

Regeringen 2009: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

<http://www.regeringen.se/sb/d/11548/a/119423>

Västra Götalandsregionen, 2010: [www.vgregion.se](http://www.vgregion.se),



<http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startside/Regionutveckling/Publikationer-statistik/Aktuella-rapporter/Rapportarkiv/Rapporter-2009/Fakta-om-Vastra-Gotaland-2009/>

Region Skåne, 2010: [www.regionskane.se](http://www.regionskane.se),  
<http://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=1914>

West Sweden, 2010: [www.westsweden.se](http://www.westsweden.se)  
<http://www.westsweden.se/index.php?id=2403>

## **Bilaga**

### Intervjuguide

#### Teman:

1. Bakgrund
2. Förändringen
3. Framtid/Jämförelse

#### 1. Bakgrund

- Hur såg den tidigare strukturen ut, vilka styrkor och svagheter kan du se med den?

#### 2. Förändringen

- Hur har beslutsprocessen sett ut?
- Vilka krafter låg bakom förslaget?
- Hur har din egen roll sett ut under beslutsprocessen?
- Hur skiljer sig den nya strukturen från den tidigare?
- Varför har ni valt att ta beslutet? Vilka är de viktigaste skälen?
- Hur ser du personligen på beslutet?
- Hur ser ditt parti på beslutet, har det varit enighet i frågan?
- Hade du/ni velat se en annan lösning?

#### 3. Framtid/jämförelse

- Vad tror du skiljer Region Skånes och Västra Götalandsregionens strategi åt i frågan om arbetet mot Bryssel?
- Varför tror du att ni har valt olika varianter av Brysselkontor gentemot EU?
- Tror du att regionernas roll i tidigare samarbeten kan ha spela in i besluten?
- Hur tror du att beslutet kommer att påverka regionens arbete i framtid?