

Masteruppsats i offentlig förvaltning VT 2011

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Katrin Urbäck

Handledare: Stig Montin & Petra Svensson

Examinatorer: David Karlsson & Björn Rombach

Vem bestämmer på bortaplan?

En fallstudie av Västra Götalandsregionens
internationella engagemang

Förord

Under min tid som praktikant på enheten för internationell samordning inom Västra Götalandsregionen fick jag ta del av regionens internationella engagemang på många olika sätt, vilket väckte mitt intresse för frågan. Intresset för samspelet mellan politik och förvaltning har följt med mig sedan tidigare utbildningar, men kom också att stärkas under min praktiktermin.

Jag skulle först och främst vilja tacka Magnus Engelbrektsson, chef för internationell samordning på Västra Götalandsregionen, för hans bidrag till den här uppsatsen både genom att dela med sig av sina erfarenheter och sin kompetens på området, men också för uppmuntran, råd och stöd under arbetets gång.

Vidare vill jag tacka mina handledare Stig Montin och Petra Svensson, som har gett konstruktiv kritik och goda råd under terminen. Ett stort tack till alla intervjupersoner som har bidragit och delat med sig av sina erfarenheter på ett öppet, vänligt och informativt sätt. Utan er hade uppsatsen inte kunnat bli till.

Katrin Urbäck, Göteborg den 23 maj 2011

Innehållsförteckning

1. Det bortglömda ansvarsområdet – Inledning	5
1.1 Politik och förvaltning – En kort bakgrundsbeskrivning	6
1.2 Avgränsningar	8
1.3 Problemformulering och frågeställningar	9
1.3.1 Fråga ett: Mötet med andra regioner	9
1.3.2 Fråga två: Att följa policyn	10
1.3.3 Fråga tre: Samspelet mellan politik och tjänstemän.....	10
1.4 Disposition	11
2. Internationell och regional samverkan – Kontextuell bakgrund	11
2.1 Internationella organisationer och nätverk	12
2.2 Internationella organisationer i Europa	12
2.2.1 Conference of Peripheral and Maritime Regions	13
2.2.2 North Sea Commission.....	13
2.2.3 Assembly of European Regions	13
2.2.4 European Association of Regional and Local Authorities for Lifelong Learning ..	14
2.3 Regionkommittén	14
2.4 Regioner och den regionala förvaltningsnivån.....	15
2.4.1 Funktionella regioner	15
2.4.2 Administrativa regioner.....	16
2.5 Regioner på frammarsch i Sverige – Fallbeskrivning	17
2.5.1 Västra Götalandsregionen	17
2.5.2 Västra Götalandsregionens styrdokument.....	18
3. Politik och förvaltning – Teoretiska utgångspunkter	21
3.1 Ledarskap och governance på kommunal nivå	21
3.2 Samspelet mellan politik och förvaltning i de nordiska länderna	22
3.3 Ansvarsfördelningen i kommunal förvaltning	23
3.4 Sammanfattning och teoretisk avgränsning	24
4. Analysverktyg	24
4.1 Gränsen mellan politik och förvaltning – Ideal eller verklighet?.....	25
4.2 Fyra förklarande begrepp	25

4.3	Analysmodeller	27
4.4	Specificerade frågeställningar	29
5.	Metodisk utformning	30
5.1	Alternativa metoder	31
5.2	Intervjuguide	31
5.3	Urval och avgränsningar	32
5.3.1	Val av organisationer	33
5.3.2	Val av intervjupersoner	34
5.4	Intervjusituationen och etiska överväganden	35
6.	Analys.....	37
6.1	Tema 1: Mötet med andra regioner	37
6.2	Tema 2: Att följa policyn	39
6.3	Tema 3: Arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstemän	40
6.4	Styrdokumentens koppling till analysmodellen	42
6.4.1	Uppdrag	42
6.4.2	Policy.....	43
6.4.3	Administration.....	44
6.4.4	Ledning.....	44
6.5	Övergripande analys.....	45
6.6	Slutsatser och avslutande reflektioner	46
	Referenslista	49
	Tryckta källor	49
	Elektroniska källor	52
	EU och internationellt	52
	Nationellt.....	53
	Statens offentliga utredningar och kommittédirektiv	54
	Förteckning över skriftligt bakgrundsmaterial	54
	Sammanfattning	55
	Bilaga 1: Intervjuguide	
	Bilaga 2: Sammanställning av intervjupersoner	

Figur- och tabellförteckning

Figur 1.	Vision Västra Götalands struktur.....	17
Figur 2.	Den klassiska dikotomimodellen.....	26
Figur 3.	Dikotomi-dualism-modellen.....	27
Tabell 1.	Sammanställning över de utvalda organisationerna.....	32

1. Det bortglömda ansvarsområdet – Inledning

När jag inledde arbetet med den här uppsatsen hade ännu ingen börjat tala om omvalet till Västra Götalandsregionens regionfullmäktige som inträffade den 15 maj, än mindre hade några valsedlar skickats ut. Man kunde endast ana att det i kulisserna pågick ett febrilt arbete hos de politiska kanslierna med att utforma strategier för det kommande omvalet. Ett val som blir historiskt både i Västra Götaland och i Sverige eftersom det aldrig tidigare har inträffat i regionens tolvåriga historia att ett val har ogiltigförklarats och fått göras om, och ett regionval eller landstingsval har aldrig tidigare arrangerats separat från valen till kommun och riksdag.

Det som låg i fokus under den korta men intensiva valkampanjen var i första hand sjukvårdsfrågorna och kollektivtrafiken. Det är Västra Götalandsregionens två största ansvarsområden och det är i det sammanhanget som medborgarna oftast möter regionens representanter. Men det finns också andra områden som påverkar alla som bor i regionen. En hållbar utveckling, ett rikt kulturliv och kontakten med omvärlden är några av regionens övriga ansvarsområden som medborgarnas skattepengar bidrar till att finansiera. Dessa frågor fick ytterst lite eller inget utrymme i debatten, men är likväl viktiga att belysa av flera anledningar, inte minst för att det internationella arbetet regionen bedriver bidrar till att identifiera Västra Götalandsregionen som en aktör i världen och i Europa, ett Europa som allt mer präglas av decentralisering och regionalisering (se t.ex. resonemanget i Jerneck & Gidlund 2001 om hur den demokratiska processen kan komma att förändras i takt med en ökad regionalisering).

Som några exempel kan nämnas att Ostindiefararen Götheborg har seglat runt jorden med hjälp av finansiering från Västra Götalandsregionen och besökte bland annat Sydafrika, Australien och Kina där skeppet fick stor uppståndelse. Representanter från Västra Götalandsregionen är verksamma i ett flertal europeiska organisationer som tillsammans försöker påverka EU-politiken. Samarbete bedrivs bland annat inom det maritima området för att få renare hav och effektivare sjötransporter, och inom lärande och kunskapsutbyte mellan EU:s länder. Regioner har mycket att lära av varandra och det är viktigt att både förmedla egna erfarenheter, men också att skapa kontakter internationellt i takt med att globaliseringen ökar och därmed vårt beroende av omvärlden.

Tyvärr försvinner ibland de mer övergripande frågorna bland alla debatter om kollektivtrafik och vårdköer när det handlar om regionval. Det är en viktig medborgerlig rättighet att rösta och påverka politiken där vi bor. Det är också viktigt att förmedla en mångsidig bild av regionens arbete och inte bara de områden som är störst. En stor del av det regionala arbetet sker i sammanhang som medborgarna sällan får tillgång till. Tjänstemän i politikens tjänst utför mycket av det som vi sedan ser resultaten av i samhället. Hur uppdrag från politiken förmedlas till förvaltningen och hur den sedan väljer att utföra dessa uppdrag och återkoppla till politiken, är en intressant frågeställning som har utforskats länge och väl.

Även den här uppsatsen ämnar studera relationen mellan politik och förvaltning som har studerats så många gånger förr, med den variationen att scenen där samarbetet utspelar sig varierar. I den här uppsatsen kommer fokus att ligga på den regionala nivån, som ju fortfarande är en relativt ny demokratisk beslutsnivå i Sverige och därför inte så väl utforskad (Legnér 2008). Fokus kommer också att läggas på just det internationella arbetet som en region bedriver, eftersom det lätt hamnar i skymundan av större ansvarsposter som traditionellt förknippas med landstingen och även med de nybildade regionerna i Sverige.

1.1 Politik och förvaltning – En kort bakgrundsbeskrivning

Redan den amerikanske statsvetaren och presidenten Woodrow Wilson problematiserade förhållandet mellan politik och förvaltning och sedan dess har forskarlägret varit delat ifråga om hur det ser ut, respektive bör se ut. I enlighet med Woodrow Wilson, Max Weber och flera andra forskare har traditionen varit att se politik och förvaltning som ett tudelat förhållande, en hierarkisk arbetsordning där politiken utformar mål och uppdrag som förvaltningen sedan utför i enlighet med politikens förslag. Detta förhållande illustreras i den så kallade dikotomimodellen av forskaren James H Svara (Svara 2006, Ejersbo & Hansen 2002).

Efter 1945 kom dock det här synsättet att ifrågasättas allt mer och utmanas av andra synsätt som menade att det inte fungerade riktigt så i verkligheten. Dikotomimodellen utgår ifrån att det finns en tydlig separation och hierarkisk ordning mellan politikens arbetsuppgifter och förvaltningens. Det har dock visat sig att verkligheten inte riktigt är så enkel (se t ex. Svaras resonemang 1985, 2001, 2006). Frågeställningen kring samspelet mellan politik och förvaltning kommer här att appliceras på ett nytt område, nämligen på regional nivå och

dessutom vid internationellt engagemang, det vill säga hur samspelet eventuellt förändras vid mötet med regioner från andra länder med andra organisationskulturer och traditioner av regionalt sammanhang. Således kan den här uppsatsen bidra till att berika forskningsområdet och tillföra nya perspektiv på relationen mellan politik och förvaltning.

Kapitlet som inkluderar teoretiska utgångspunkter ger en översikt av hur relationen mellan politiker och tjänstemän har utforskats ur olika aspekter, bland annat hur ledarskapet påverkar relationen (Bergström et al 2008) och hur det ser ut i amerikanska stater beroende på typ av styre (Svara 1985). Det har även gjorts studier på den lokala nivån i Sverige, till exempel Mats Bengtssons pågående avhandling om policyskapande på kommunal nivå (2010). James H Svara har jämfört 13 länder med olika typer av lokal styrning (2006) både genom intervjuer och kvantitativa enkätstudier. Genom omfattande undersökningar har Svara fastställt idealmodeller för hur samspelet mellan politiker och tjänstemän kan beskrivas och förklaras. Dessa modeller har han under åren utvecklat och fortsatt att diskutera. Niels Ejersbo och Kasper Hansen utgår från Svaras modell för dikotomi-dualism när de tittar på hur logiken i relationen mellan politik och förvaltning ser ut i en dansk kontext (2002).

Nätverk och olika typer av informella sammanslutningar sägs ofta förflytta makten från traditionella politiska institutioner i linje med uppkomsten av governance (Pierre 2001). Ur den aspekten är det viktigt att inkludera en diskussion om huruvida det demokratiska beslutsfattandet och i förlängningen hur medborgarnas ansvarsutkrävande påverkas av att en allt större andel av beslutsfattandet verkar ske i dessa sammanslutningar. Nätverket som en del i en organisationsstruktur och dess effektivitet och legitimitet studeras av Keith G Provan och Patrick Kenis, som bland annat kommer fram till att nätverk är ett tämligen utforskat område som kommer att expandera och kräva större kartläggningar i framtiden (2007:247).

Magnus Jerneck och Janerik Gidlund för ett resonemang kring den regionala lobbyverksamheten gentemot EU:s institutioner i sin bok *Komplex flernivådemokrati*, som var en del i forskningsprojektet *Transnationalisering och lokal autonomi* (2001). Utgångspunkten för deras studie är att betrakta beslutsprocesserna i EU-systemet och hur det påverkas av de informella kanaler förhandling sker igenom så som i nätverk, och i förlängningen hur det demokratiska systemet kan omformas till följd av denna nyordning. Resonemanget har bäring på det problem som studeras i den här uppsatsen eftersom det

regionala internationella arbetet ofta sker inom organisationer som verkar för att påverka EU-politiken genom alternativa kanaler i olika nätverk, så väl som formella sådana t.ex. gentemot EU-kommissionen. Jag har valt att studera relationen mellan politik och förvaltning och hur den förändras av att förflyttas från den regionala hemorganisationen till en internationell kontext, vilket bidrar till att belysa en liten del i en större fråga som är central och berör demokratins utveckling. För ett mer utförligt resonemang om långsiktiga demokratiska implikationer hänvisas till diskussionen i Jerneck & Gidlund (2001).

Även förvaltningen i sig, eller byråkratin som av vissa anses vara en negativt laddad synonym, beskrivs ibland som ett hot mot demokratin, och diskussionen om det demokratiska problemet i att förvaltningen övertar uppgifter som politiken bör sköta är i grund och botten anledningen till att relationen mellan de två är intressant att utforska (Premfors et al. 2003:25ff). I nästa avsnitt kommer jag att redogöra för de tematiska avgränsningar av forskningsfältet jag har gjort och även motivera mitt val av fall.

1.2 Avgränsningar

Anledningen till att jag väljer att studera just regioner och inte den nationella nivån är att studier av samspelet mellan politik och förvaltning på understatlig nivå kan ge upphov till intressanta tolkningar, eftersom avståndet mellan politiska beslutsfattare och förvaltningens verksamhet är kortare, både hierarkiskt och kanske även socialt (Svara 2006, Brunsson & Jönsson 1979:47). Samspelet blir närmare, mindre formaliserat och lämpar sig därmed för studier genom exempelvis intervjuer. Varför jag då inte väljer den kommunala nivån – som ju torde vara lättare att studera – har också sin förklaring. Den kommunala nivån har utforskats omfattande genom åren på grund av sin etablerade ställning (se t ex Brunsson & Jönsson 1979, Bengtsson 2010 som diskuteras längre fram i uppsatsen). Den regionala nivån däremot är relativt ny i Sverige vilket gör den intressant att studera (Jerneck & Gidlund 2001:22ff), särskilt med hänsyn till hur regionala politiker och tjänstemän samverkar i internationella organisationer vilket mig veterligen inte har gjorts tidigare.

Om man då väljer att studera den regionala nivån i Sverige finns sedan årsskiftet till 2011 fyra alternativ: Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Region Halland och Region Gotland. De två senare valde jag att utesluta på grund av dess nyblivna regionstatus. De två förstnämnda har åtminstone tolv år på nacken vilket jag ansåg vara en grundförutsättning för att ha en

regional förvaltning att studera. Därefter valde jag att endast fokusera på en av de två, nämligen Västra Götalandsregionen. Anledningen till det är att det var min tid som praktikant på Västra Götalandsregionens enhet för internationell samordning som från första början väckte mitt intresse för att utforska det internationella arbetet som bedrivs i offentlig regi. Jag hade redan vissa förkunskaper och dessutom kontakt med personer i regionen som kunde bistå med praktisk hjälp såväl som information. Den geografiska närheten och tidigare kunskap om fallet, samt att det skulle bli en alltför både tidsmässigt och materialmässigt omfattande studie om jag hade valt både Region Skåne och Västra Götalandsregionen, avgjorde slutligen mitt val att göra en fallstudie på den senare. För avgränsningar av mer metodisk karaktär hänvisas till kapitel 5.

1.3 Problemformulering och frågeställningar

Ovanstående inledning har gett en översiktlig beskrivning av vad uppsatsen ämnar utforska och i vilken miljö forskningsproblemet befinner sig i. Nedan kommer inledningen att fortsätta med en presentation av de tre frågeställningar som har utmynnat ur problemformuleringen. Frågeställningarna är sammankopplade med de tre teman som jag har valt för att strukturera både intervjuerna och analysen av dem. Frågorna kommer att operationaliseras och följas med genom uppsatsens delar för att slutligen besvaras i analysen av materialet.

Efter en kortare genomgång av bakgrunden är det nu på sin plats att formulera uppsatsens syfte, vilket är att studera hur svenska, regionala politiker och förvaltningstjänstemän samverkar internationellt, och hur denna samverkan kan komma att påverkas av förflyttningen från hemarenan till en internationell spelplan med andra regler. Utifrån syftet har jag utformat tre forskningsfrågor som presenteras nedan.

1.3.1 Fråga ett: Mötet med andra regioner

I den internationella organisationen får representanter från de svenska regionerna träffa regionföreträdare från andra länder där organisationskulturen och den hierarkiska ordningen är en annan. De sydeuropeiska länderna har en gedigen regional tradition och därför en starkare regional identitet. Huruvida detta skulle påverka de västsvenska politikernas och tjänstemännens arbetssätt och i så fall på vilket sätt, är en intressant frågeställning som kommer att appliceras på min studie. Kan det möjligen vara så att politiker respektive tjänstemän från en relativt nybildad och dessutom jämförelsevis liten region som Västra Götalandsregionen känner påverkan från de större och mer etablerade regionerna att agera på

ett sätt som liknar dem? Eller kan det vara så att man har inställningen att föregå med gott exempel på hur man i en mindre, nybildad region har valt att arbeta?

1.3.2 Fråga två: Att följa policyn

Det finns flera stora organisationer och nätverk i Europa med regioner som medlemmar, som arbetar med att påverka politiken som förs framförallt på EU-nivå. Dessa organisationer har inflytande i EU-politiken och lobbar framförallt mot Regionkommittén som är EU:s organ för frågor som berör den regionala nivån. Även på regional nivå i medlemsländerna medverkar dessa organisationer i projekt och samarbeten som syftar till att sprida kunskap och erfarenheter mellan Europas regioner. Därför är det viktigt för regioner att medverka aktivt i internationella organisationer och nätverk av det slag som studeras här.

Västra Götalandsregionens internationella policy och handlingsplan fastställer riktlinjer och åtgärder för det internationella arbetet, bland annat inom vilka organisationer arbete ska bedrivas. Frågan är om politiker och tjänstemän tar stöd av vad som står i policyn när de arbetar internationellt, eller gäller andra regler? Det kan ju vara så att man i den internationella organisationen påverkas av de regler som gäller där, eller så tycker man att det är ett värdefullt stöd i det internationella arbetet som vissa kanske inte har så stor erfarenhet av. Kan det visa sig att behovet av att ha en policy som styr hur man bör agera och prioritera har större betydelse vid internationell verksamhet, eller är det snarare tvärtom?

1.3.3 Fråga tre: Samspelet mellan politik och tjänstemän

Tidigare studier ansluter sig till olika teorier kring hur relationen mellan politiker och tjänstemän ser ut. Det finns teorier och forskning som fastställer att det antingen är politikerna som styr tjänstemännen eller tvärtom (se t ex Brunsson & Jönsson 1979, Svava 2006, Ejersbo & Hansen 2002, Premfors et al 2001). Tillhör det tjänstemännens uppgift att medverka vid generalförsamlingar och i arbetsgrupper trots att vissa organisationer bedriver politisk påverkan, eller är det de folkvalda politikerna som finns på plats och säkerställer att vår framröstade politik får utrymme även på den internationella arenan? Skiljer sig arbetsfördelningen åt beroende på om man verkar inom hemorganisationen eller är ute på internationella uppdrag?

1.4 Disposition

I ovanstående inledning har jag redogjort för den samhällskontext uppsatsens problemformulering rör sig inom och varför det är intressant, men även kortfattat beskrivit den inomvetenskapliga relevansen och den förmodade kunskapslucka inom fältet som jag hoppas kunna fylla med mitt forskningsbidrag. Därefter presenterades de tre frågeställningar som är centrala för uppsatsen, vilka längre ner har operationaliserats genom analysverktyget och anpassats till intervjuguiden som ligger till grund för min empiriska insamling. Redovisningen fortsätter med ett kapitel som redogör för den kontextuella bakgrunden till mitt valda område, därefter följer en genomgång av relevant forskning på området som utmynnar i just de teorier jag har valt att använda mig av för att konstruera mitt analysverktyg. Efter att ha specificerat frågeställningarna ytterligare kommer jag att redogöra för den metod jag har valt att använda, för att sedan komma in på själva analysen av mitt empiriska material. Därefter sammanfattar jag resultatet utifrån den analytiska mallen innan vi kommer in på slutdiskussionen i det sista kapitlet.

2. Internationell och regional samverkan – Kontextuell bakgrund

I de två kommande kapitlen redogör jag för den kontext som ligger till grund för uppsatsens problem. Först kommer samhällskontexten att beskrivas, där jag för att förtydliga sammanhanget och syftets relevans beskriver vissa relaterade begrepp, så som den regionala förvaltningsnivån vilken är relativt nybildad i Sverige och därför kan behöva en genomgång. Det är inte alltid självklart vad man menar med en region, särskilt inte i en europeisk kontext, därför kommer begreppet region att diskuteras mer i avsnitt 2.4. Vidare beskrivs det fall jag har valt att undersöka, nämligen Västra Götalandsregionen.

Med tanke på att det breda området internationellt arbete behöver ringas in och definieras är det också lämpligt att definiera vad som menas med en internationell organisation och vilken benämning jag har valt att använda mig av, samt vilka organisationer som ingår i studien. Kapitlet inleds med en del som klargör kontextuella bakgrundsfaktorer för att därefter ingående beskriva den regionala förvaltningen i Sverige och det fall som har valts ut för att studera problemet.

2.1 Internationella organisationer och nätverk

Enligt OECD:s statistiska uppslagsverk innebär en internationell organisation ”enheter som är fastställda enligt formella politiska överenskommelser mellan medlemmarna, med status av internationella avtal. Organisationen ska vara erkänd enligt lagen i varje medlemsland men inte vara likställda med permanenta institutionella enheter i länderna där organisationen är etablerad” (egen översättning från OECD:s uppslagsverk). I uppsatsen kommer jag huvudsakligen att använda mig av begreppet internationell organisation, eftersom de organisationer jag inkluderar själva beskriver sig som sådana. Man skulle kunna kalla dem interregionala organisationer, eftersom de engagerar aktörer på regional nivå, men eftersom det skulle utesluta andra aktörer som ju också finns med i exempelvis EARLALL väljer jag den bredare definitionen. Dessutom finns det en risk att det kan förväxlas med de interregionala programmen, vardagligt kallade interreg, som är strukturfondsprogram inom EU:s område för sammanhållningspolitik.¹

Nätverket som forskningsobjekt har blivit vanligare i och med framväxten av governance, vilket innebär att fler aktörer än de offentliga är inblandade i styrning som tidigare förbehölls endast offentliga aktörer. Det finns flera internationella nätverk där både regioner, kommuner, företag och ideella organisationer samverkar och driver projekt. De organisationer som ingår som exempel i den här studien tillhör den mer etablerade formen av nätverk, med stadgar och politiskt tillsatta styrelser. Dock samarbetar exempelvis EARLALL med aktörer från både ideell och privat sektor trots att de arbetar mot offentlig sektor framförallt (se presentation av organisationerna nedan). Ett aktuellt och regionalt exempel på hur nätverk av aktörer agerar på en offentlig marknad är bolagen för älvsträndernas utveckling i Göteborg, där kommunala bolag samverkar med både medborgare och företag i nätverksbaserade utvecklingsprojekt (Strömblad 2009).

2.2 Internationella organisationer i Europa

Det finns ett flertal internationella organisationer och nätverk i Europa som arbetar för att påverka EU-politiken. Här berörs alltså endast de organisationer som verkar för regionerna i Europa, som är över 400 stycken till antalet och alltså en viktig nivå att belysa. En stor del av regionernas internationella arbete bedrivs inom dessa organisationer och syftet kan vara både att påverka EU-politiken men också att samverka och dela med sig av kunskap och

¹ För mer information om interreg, se Inforegios hemsida

erfarenheter till varandra. Anledningen till att just de här organisationerna har valts ut är också på grund av att Västra Götalandsregionen har haft ett långvarigt engagemang med styrelseordförande- och presidieposter i flera av dem. Nedan beskrivs organisationernas fokusområden och struktur och i metodkapitlet presenterar jag dem även i en sammanfattande tabell (tabell 1).

2.2.1 Conference of Peripheral and Maritime Regions

Conference of Peripheral and Maritime Regions (CPMR) består av medlemmar från Europas kustnära perifera regioner och arbetar för att synliggöra de speciella villkor som gäller för dessa regioner. Organisationen är av stort intresse för Västra Götalandsregionen av den anledning att den är välkänd i Europa och berör frågor som är av relevans för regionen. Exempelvis bedrivs påverkansarbete inom marina miljöfrågor, båt- och lastbilstrafik, fiskeripolitik och hållbar turism. CPMR har cirka 160 medlemsregioner från 28 länder som tillsammans representerar nästan 200 miljoner människor. Presidenten i CPMR heter Jean-Yves Le Drian och generalsekretariatet ligger i Rennes, i Frankrike och i Bryssel.²

2.2.2 North Sea Commission

North Sea Commission, eller Nordsjökommissionen (NSC) som den heter på svenska, ingår som en av sex kommissioner som är inordnade under CPMR som beskrivs ovan. Huvudfokus för NSC är att arbeta med de utmaningar som är specifika för regionerna runt Nordsjön genom gemensamma utvecklingsprojekt och lobbying mot EU-politiken, vilket alltså också ligger i linje med Västra Götalandsregionens fokus.³ Ordförandeskapet innehas just nu av den norska fylkeskommunen Telemark och ordföranden heter Gun Marit Helgesen.⁴

2.2.3 Assembly of European Regions

Assembly of European Regions (AER) är en politisk samarbetsorganisation för europeiska regioner. Organisationen har cirka 270 medlemsregioner från 33 länder. AER bildades 1985 och erkändes ett år senare av Europarådet som en etablerad regionorganisation. En av organisationens ursprungliga hjärtefrågor som fortfarande står högt på agendan är ungdomars villkor för rörlighet i Europa. AER har också arbetat hårt för införandet av subsidiaritetsprincipen i EU och arbetet lönade sig när principen lagstodgades i och med

² CPMR

³ se Internationell handlingsplan för Västra Götalandsregionen 2011–2012

⁴ NSC

Maastrichtfördraget 1992. AER:s ledning kallas för byrån och president för byrån är Michèle Sabban från den franska regionen Ile-de-France.⁵

2.2.4 European Association of Regional and Local Authorities for Lifelong Learning

Av förståeliga skäl används oftast förkortningen, EARLALL, för den här organisationen som har en något annorlunda sammansättning till skillnad från de ovanstående organisationerna. Den bildades 2001 på initiativ av Region Toscana. Nu omfattar EARLALL 23 regionala och lokala aktörer som tillsammans representerar fler än 60 miljoner människor. Det som skiljer EARLALL från CPMR och AER är att det inte bara är regioner som är medlemmar utan även kommuner, organisationer och andra aktörer deltar i arbetet med att påverka politiken på området för livslångt lärande. Livslångt lärande handlar bland annat om att skapa förutsättningar för att lära under hela livet och inte bara inom ramen för den formella utbildningen. Det livslånga lärandet är en stor fråga för regional utveckling inom Västra Götalandsregionen, där enheten för kunskap och kompetens är involverade i arbetet. Västra Götalandsregionen har tidigare också haft ordförandeskapet i organisationen. Den nuvarande ordförandeposten i EARLALL innehas av Gianfranco Simoncini från Region Toscana i Italien.⁶

2.3 Regionkommittén

Regionkommittén (ReK) är det organ många av de stora regionorganisationerna lobbyar mot för att påverka den regionala EU-politiken. Mycket av det internationella arbetet regioner bedriver sker i Regionkommitténs utskott. Sverige har just nu 12 folkvalda ledamöter från lokal och regional nivå som sitter med i Regionkommittén⁷, varav två av dem kommer från Västra Götalandsregionen.⁸ Även om inte Regionkommittén ingår i min studie är det viktigt att ha i bakhuvudet att många organisationer har den i fokus för sitt lobbyarbete, och den upplevs av många som en inflytelserik instans vad gäller regionala frågor.

⁵ AER

⁶ EARLALL

⁷ Regionkommittén 2011, regeringen 2011

⁸ Anneli Stark (S) ordförande i kulturnämnden Västra Götalandsregionen och Kent Johansson (C) som avgick som regionutvecklingsnämndens ordförande 2010

Regionkommittén började alltså som en rådgivande kommitté i regionala frågor, och har kommit att stärka den regionala positionen inom EU (Jerneck & Gidlund 2001:34). Den bildades 1994 men fick betydligt större inflytande efter att Lissabonfördraget trädde i kraft, eftersom det då fastslogs att Europeiska kommissionen och Europaparlamentet måste rådfråga regionala och lokala myndigheter och de sammanslutningar de ingår i, innan lagstiftning kan ske. Efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget gavs också subsidiaritetsprincipen en något större betydelse för lagstiftningsprocesserna i EU-politiken, vilket indikerar att den regionala nivån och därmed Regionkommittén fick större inflytande i EU.⁹

2.4 Regioner och den regionala förvaltningsnivån

Hur man definierar en region beror på flera saker, bland annat vilket land man befinner sig i. I den här uppsatsen avses både svenska och andra europeiska regioner, därför är det på sin plats att definiera olika typer av regioner. Dessutom finns det olika slags regioner beroende på om man menar den funktionella eller den administrativa indelningen. Eftersom begreppet är så omstritt och kan innebära flera olika områden, kommer jag kort att förklara vad en funktionell region är för att därefter definiera den typen av region den här uppsatsen handlar om, nämligen administrativa regioner (för diskussion kring definitionerna se Törnqvist 1998 och Gren 2002).

2.4.1 Funktionella regioner

Tillväxtverket definierar fem regionfamiljer i Sverige för att göra jämförelser och statistiska analyser. Regionfamiljerna består av FA-regioner (funktionella analysregioner) och med det menas att det är en region inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva resa alltför långt. Det finns sammanlagt 72 FA-regioner i Sverige. Statistiska Centralbyrån använder sig av en annorlunda indelning som kallas för lokala arbetsmarknader. Sverige är indelat i 87 LA-regioner som huvudsakligen också används för statistisk analys (Tillväxtverket och Statistiska Centralbyrån). Som synes utgår ovanstående indelningar från faktorer som arbetsmarknad och pendling över kommungränser och har alltså ingenting med den politiska kategoriseringen att göra.

⁹ För att definiera subsidiaritetsprincipen lånar jag en formulering från Jörgen Hettne: "Subsidiaritetsprincipen innebär att beslut skall fattas på lägsta möjliga beslutsnivå. Inom EU genomfördes principen genom Maastrichtfördraget, som trädde i kraft i november 1993" (2003:6).

2.4.2 Administrativa regioner

Juridiskt sett är både landsting och regioner kommuner och lyder därför under kommunallagen (1991:900). Regeringsformen fastställer att både kommuner och landsting har rätt att beskatta sina invånare för utförandet av service till medborgarna (RF 1974:152). Därmed har alltså Västra Götalandsregionen beskattningsrätt vilket ger möjligheter att fördela medel till regionalt utvecklingsarbete på eget initiativ. Den regionala förvaltningsnivån är under utredning på statlig nivå i syfte att dela in landet i regioner som till viss del kommer att ersätta de 21 landsting som finns idag (Dir 2009:62). Lagen om regionalt utvecklingsansvar tillåter redan idag att Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Region Halland och Region Gotland kallas sina beslutande organ regionstyrelsen och regionfullmäktige istället för att använda prefixet landsting (2010:630). Med anledning av lagen om regionalt utvecklingsansvar, samt av hänsyn till läsaren har jag valt att genomgående i uppsatsen endast använda begreppet region, trots att det råder en begreppsförvirring på området (för en mer ingående diskussion om begreppet region, se Lindeborg 2008).

Den pågående utredningen om den regionala nivån är dock inte den första som behandlar frågan. Ansvarskommitténs slutbetänkande presenterades 2007 och drog bland annat slutsatsen att den länsindelning så då rådde inte tillgodosåg de regionala utvecklingsbehoven på ett tillfredsställande sätt. Förslaget vad gäller regionbildning bestod i att bilda tvärsektoriella regionala sammanslutningar som skulle arbeta särskilt med tillväxt- och utvecklingsfrågor samt att överta ansvarsområden från landstingen och i övrigt bedriva sitt arbete i enlighet med kommunallagen. Utredningen identifierade demokrati och legitimitet som en av de principer som bör vägleda arbetet med en förändring av ansvarsfördelningen (SOU 2007:10). I utredningen nämns dock inget specifikt om regioners internationella engagemang eller medlemskap i interregionala organisationer, vilket gör det än mer relevant att undersöka hur det ser ut i dag, när regionen efter drygt tolv år har skapat ett arbetssätt kring området.

2.5 Regioner på frammarsch i Sverige – Fallbeskrivning

Ansvar för regionala utvecklingsfrågor har traditionellt sett varit statens ansvar i Sverige. Utvecklingen tyder på att landet kommer att delas upp i större administrativa regioner med ansvar för frågor som sjukvård, infrastruktur och utbildning. I och med försöket med regionbildning som inleddes med Skåne 1997 och Västra Götaland året därpå förflyttades ansvaret från staten till de två nybildade regionerna, Region Skåne och Västra Götalandsregionen (Jonhäll 2004, Nilsson 2010). Vid årsskiftet till 2011 skapades ytterligare två regioner, Region Halland och Region Gotland. Tendensen verkar vara att allt fler regioner kommer att skapas men det diskuteras fortfarande hur dessa ska se ut.

Ansvarskommittén föreslår i sitt slutbetänkande några riktlinjer som i huvudsak överensstämmer med hur Västra Götalandsregionen och Region Skåne ser ut. Bland annat föreslår man att antal invånare för en region bör ligga på mellan en och två miljoner invånare och att minst ett regionsjukhus och ett universitet bör finnas i varje region (SOU 2007:10).

Ett kännetecken för de nybildade regionerna i Sverige är att de övertar ansvarsområden från landstingen det vill säga sjukvård och tandvård, samt vissa uppgifter från länsstyrelserna, där ansvaret för regional utveckling tidigare har legat. Området för regional utveckling är brett och kan innehålla allt ifrån samverkan med näringslivet, infrastrukturfrågor, forskning och innovation, utbildning och kompetensförsörjning med mera. Vad som är regionens ansvar och vad som är kommunens respektive statens, regleras dels i lagen men dels beror det också på vilken typ av samverkan regionen har valt att ha med kommuner, kommunalförbund etc.

2.5.1 Västra Götalandsregionen

Enligt ovanstående beskrivning är Västra Götalandsregionen i lagens mening fortfarande en landstingskommun, men med övertagandet av ansvaret för regional utveckling vid sidan av sjukvårdsuppdraget är det kanske mer korrekt att benämna den en regionkommun (se t ex Johansson 2010, Jonhäll 2004) eller helt enkelt använda begreppet region som jag fortsättningsvis kommer att göra. Försöksverksamheten som inleddes 1999 att ombilda delar av Göteborg tillsammans med Skaraborg, Fyrbodalen och Sjuhärads landsting till Västra Götalandsregionen upphörde vid utgången av 2010 och blev därefter permanentad (Dir 2009:62). Inom ansvaret för regionala utvecklingsfrågor som Västra Götalandsregionen övertog från länsstyrelsen ryms idag ett antal tematiska områden så som kulturfrågor,

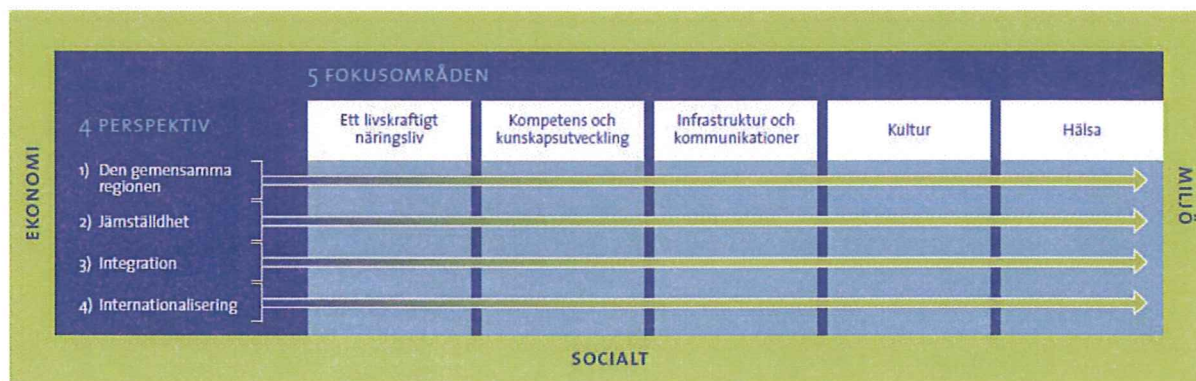
miljöfrågor och tillväxtfrågor. Västra Götalandsregionen ingår i ett flertal samverkansprojekt framförallt med den kommunala nivån, både med kommunerna som ingår i regionen och med de fyra kommunalförbunden; Göteborgsregionen, Fyrbodalsregionen, Sjuhäradsregionen och Skaraborgsregionen (Jonhäll 2004).

2.5.2 Västra Götalandsregionens styrdokument

Med utgångspunkten jag har, nämligen relationen mellan politik och förvaltning blir en granskning av styrdokument och policy i högsta grad intressant. I samarbete med kommunalförbunden har Västra Götalandsregionen tagit fram ett dokument för utveckling av territoriet Västra Götaland, kallad Vision Västra Götaland – Det goda livet. Dokumentet beskriver fem fokusområden för utvecklingen i Västra Götaland vilka är näringsliv, kompetens, infrastruktur, kultur och hälsa. Fyra perspektiv ska genomsyra alla insatser och internationalisering är ett av de fyra perspektiven. De övriga tre är ”den gemensamma regionen”, jämställdhet och integration (Vision Västra Götaland). Det uttrycks tydligt i visionsdokumentet att det är en politisk formulering av en framtidsvision. Med andra ord är det inte ett handlingsprogram som är tänkt att användas i det dagliga arbetet, utan snarare en övergripande strategi som är tänkt att täcka in inte bara Västra Götalandsregionen utan även kommuner och kommunalförbund och skapa en gemensam värdegrund i hela territoriet Västra Götaland. Det är av förklarliga skäl därför inte så detaljerad information man finner i dokumentet. Den övergripande strukturen för dokumentet illustreras i nedanstående figur, som jag har lånat från Vision Västra Götaland.

Figur 1. Vision Västra Götalands struktur

HÅLLBAR UTVECKLING



Kommentar: Hållbar utveckling står överst i vänstra hörnet och är huvudtemat för visionen, och den ska i sin tur representeras av de tre dimensionerna ekonomi, socialt och miljö som syns i ytterkanterna. De fyra perspektiven ska genomsyra alla fem fokusområden som syns i de vita rutorna.

Syftet med visionen är att den ska vara enkel och vägledande för arbetet som bedrivs inom både regionen och kommunerna. Om vi går in närmare på det internationella perspektivet som ju är det som ligger i fokus för uppsatsen, betonas omvärldsberoendet som har ökat allt mer de senaste åren. Det står uttryckligen i dokumentet att "Västra Götaland har utvecklat allianser och partnerskap för att få gehör för sina intressen i det europeiska samarbetet och deltar i samarbete även på den globala arenan" (Vision Västra Götaland), vilket motiverar syftet med att arbeta internationellt. Det är viktigt att ha med sig detta vid en analys av hur politiker och tjänstemän i regionen ser på internationellt engagemang, eftersom visionen är beslutad i högsta politiska instans och är till för att vägleda arbetet som bedrivs både inom och utom regionens och landets gränser.

Om vi går vidare och tittar närmare på det internationella arbetet som bedrivs i Västra Götalandsregionen finner vi den internationella policyn, som även den är antagen i regionfullmäktige. Den senaste versionen reviderades den 3 februari 2009 och här finner man en mer uttalad arbetsordning och vilken instans som ska ansvara för vad. Till exempel anges att regionstyrelsen ska ansvara för representation, besluta om medlemskap i internationella organisationer och även bestämma strategisk inriktning på arbetet som bedrivs internationellt. Därutöver står det att varje person inom organisationen har ett egenansvar för att representera regionen och förmedla en positiv och tydlig bild internationellt, samt arbeta efter de värderingar som fastställs exempelvis genom visionsdokumentet som beskrevs ovan.

(Internationell policy för Västra Götalandsregionen 2009). Det är mer av ett uttalat arbetsdokument än vad visionen är, men innehåller inga detaljerade arbetsuppgifter eller vad specifik regionen ska fokusera på i sitt internationella arbete. Arbetsfördelningen mellan politik och förvaltning är inte heller definierad vilket senare kommer att utvecklas vid analysen av intervjumaterialet i förhållande till styrdokumentet i kapitel 6.

Det finns sedan ytterligare en detaljnivå som beskriver det internationella arbetet och det är handlingsplanen för internationellt arbete som revideras årligen. Den senaste versionen antogs av regionstyrelsen den 12 april i år. Handlingsplanen är mer omfattande än policyn och syftar dels till att informera om hur det internationella arbetet bedrivs och ger exempel på hur regionen har varit involverad i EU-politiken genom samrådssvar och remisser etc. Den anger inriktningen för vad som ska komma att prioriteras i det internationella arbetet under kommande period. När det gäller medlemskap i organisationer och nätverk står det att "Västra Götalandsregionen ska fortsätta nominera kandidater till relevanta uppdrag i europeiska/internationella organisationer" (Internationell handlingsplan 2011–2012). Inte heller här ingår diskussionen om arbetsfördelning mellan politiker och tjänstemän, antagligen för att det inte anses ligga någon skillnad i hur man ska arbeta internationellt och hur man arbetar på hemmaplan. Det gör det desto mer relevant och intressant att ställa frågor om det till de personer jag kommer att intervjua, eftersom det lämnar större utrymme för dem att tolka hur de uppfattar ansvarsfördelningen vid internationellt arbete.

Sammanfattningsvis kan man säga om de styrdokumentet som vägleder Västra Götalandsregionens internationella arbete att de är indelade i tre nivåer; den övergripande visionen, policyn som anger fokusområden och politisk arbetsfördelning samt individens ansvar som representant för regionen och slutligen handlingsplanen som anger det närmaste årets aktiviteter. Dessa dokument diskuteras vid de intervjuer jag har genomfört och jag kommer därför att återknyta till dem vid analysen och den efterföljande diskussionen. Efter den kontextuella bakgrundsgenomgången kommer jag nu övergå till att beskriva den teoretiska bakgrunden som redogör för relevant forskning kring kontakten mellan politik och förvaltning.

3. Politik och förvaltning – Teoretiska utgångspunkter

Förhållandet mellan politik och förvaltning har utforskats väl ur flera aspekter, bland annat med ledarskapet och framväxten av new public management i fokus (Bergström et al 2008), specifikt hur det fungerar i de nordiska länderna (Goldsmith & Larsen 2004) och utifrån hur amerikanska kommuner skiljer sig åt beroende på om de har ett system med borgmästare eller med en folkvald församling (Svara 2001, 2006). Det finns även gott om exempel på närliggande forskningsområden där ett av de kändaste är Lipskys teori om närbyråkraten och dess handlingsutrymme i förhållande till politiken (1980). Kärnan i de resonemang ovanstående forskare för är just relationen mellan politik och förvaltning, inte minst relevant med tanke på frågeställningen hur relationen påverkar det demokratiska systemet och möjligheten för medborgaren att utkräva ansvar av de folkvalda politikerna, vilket är kärnfrågan för forskningsfältet. I det här avsnittet har jag för avsikt att gå igenom några av de teoretiska bidragen till forskningen om relationen mellan politiker och tjänstemän, för att sedan avgränsa mig till de teorier som jag applicerar på min studie och argumentera för varför jag använder just dem.

3.1 Ledarskap och governance på kommunal nivå

Tomas Bergström, Håkan Magnusson och Ulf Ramberg (2008) studerar hur kontakten mellan politik och administration hanteras ur ett ledarskapsperspektiv. I takt med att förvaltningen har förändrats uppstår nya samverkansformer där offentliga och privata aktörer arbetar tillsammans på ett annat sätt än tidigare. Framväxten av governance kan sägas innebära en mer komplex form av styrning vilket medför nya problem vid studier av den offentliga förvaltningen. Den här komplexiteten försöker Bergström et al. förklara och sammankoppla med lokal offentlig förvaltning. Internationella organisationer med regionala aktörer verkar i högsta grad i ett komplext sammanhang där ledarskapsfrågan är central för nätverkens funktion. Ledarskapsaspekten är dock inte det som är temat i den här uppsatsen, men det är ändå viktigt att inkludera för att få ett sammanhang och en förståelse för hur dynamiken mellan politiker och tjänstemän har kartlagts tidigare.

Krisen som drabbade svensk ekonomi på 1990-talet satte sina spår i utformningen av den lokala förvaltningen, och nya metoder för att effektivisera verksamheten behövdes vilka i högsta grad var inspirerade av New Public Management och kontroll genom styrning menar Bergström et al. Genom fokusgruppsintervjuer har de undersökt hur personer med erfarenhet

från politisk och administrativ styrning ser på ledarskap (2008). Den kommunala nivån är alltså i fokus i Bergströms et al undersökning men det finns likheter mellan den kommunala och den regionala nivån som gör att de kan jämföras utan svårighet. Båda ligger under statlig nivå och beslutar i områden som berör medborgare på ett mer direkt vis, så som sjukvård, äldreomsorg, kollektivtrafik etc.

Författarna uppfattar den senaste tidens omstruktureringar i offentlig förvaltning, så som målstyrning och beställar-utförarmodellen m fl. som försök att formalisera gränsen mellan politik och förvaltning (Ibid.). I sin slutsatsdragning nämner de att politiker och tjänstemän ofta undviker att specificera sina respektive ansvarsområden och att det ofta är personliga relationer och personkemi som styr uppdelningen mer än formella regler (Ibid. s. 211). Om det föreligger samma tendenser i Västra Götalandsregionens arbetsfördelning vid internationellt arbete kommer analysen att utvisa.

3.2 Samspelet mellan politik och förvaltning i de nordiska länderna

Goldsmith och Larsen har tittat på det lokala ledarskapet specifikt i de nordiska länderna, som är kända för att ha en mer kollektiv form av lokalt beslutsfattande än många andra europeiska länder (2004). För många lokala och regionala organ har utmaningarna växt de senaste åren i och med att utvecklingen som många benämner governance har medfört att man i högre grad samverkar med aktörer utanför det politiska systemet och i en internationell kontext (Ibid. s. 122). Vidare menar Goldsmith och Larsen att de nordiska länderna har en utmaning i att hantera nya politikområden som ekonomisk konkurrens och regional utveckling eftersom det inte är uppgifter som traditionellt legat hos lokala och regionala aktörer (Ibid.). Därför blir det särskilt relevant att studera hur svenska regionala tjänstemän och politiker samarbetar med hänsyn till hanteringen av utvecklingsfrågor och internationell samverkan.

Många europeiska länder har starka lokala politiska ledare som representerar kommunen eller regionen utåt och samtidigt är den styrande kraften, medan samma mönster inte verkar finnas i Sverige där det traditionella systemet med en folkvald församling och en kommun- eller region/landstingsstyrelse finns kvar (Goldsmith & Larsen 2004). Det kan därför bli problematiskt vid internationella nätverkssammanhang där många regioner representeras av sina högsta politiska ledare medan man i Sverige kanske överläter den internationella

representationen till tjänstemän som är insatta och arbetar aktivt med frågorna på hemmaplan, men inte har den politiska beslutsmakten.

Den svenska kontexten är speciell på många sätt vilket Bergström et al understryker. Därför kan möjligheten att överföra resultaten i en större kontext vara begränsad. Som Goldsmith och Larsen slår fast, "nordiska värderingar betonar konsensus och samarbete, korporatistiskt beslutsfattande snarare än individualism" (egen översättning från 2004:121). Den svenska kontexten har även studerats, till exempel av Nils Brunsson och Sten Jönsson som 1979 gav ut boken "Om politikens inflytande i politiken" där de genom omfattande intervju- och enkätstudier kartlade hur arbetsfördelningen mellan politik och förvaltning ser ut i svenska kommuner. Fokus i deras studie ligger på hur stort inflytande de förtroendevalda har på de beslut som tas och dess genomförande. I sin slutsatsdragning menar författarna att förtroendevalda bör få mer kunskap och tilldelas större inflytande för att få reellt inflytande på politikens utformning. Dilemmat ligger i att förvaltningen besitter expertkunskapen men också har den dagliga kontakten med medborgarna, medan politikerna behöver få kännedom om både den operativa verksamheten och kunna bemöta medborgarnas önskemål för att få en uppfattning om vilken politik de ska föra.

3.3 Ansvarsfördelningen i kommunal förvaltning

Mats Bengtssons avhandling, som vid inledningen av den här uppsatsen ännu inte färdigställts, behandlar kommunala tjänstemäns inflytande och de roller de intar i kommunala policyprocesser. Bengtsson har valt att studera relationen mellan tjänstemän och politiker utifrån ett antal förbestämda rolltyper som kan medverka till att fastställa identiteter, vilket jag inte gör i min studie. Till skillnad från Bengtsson studeras inte heller de kommunala policyprocesserna tjänstemännen medverkar i, utan regionalt engagemang i internationella organisationer. Det skulle dock vara fullt möjligt att använda sig av tidigare fastställda rolltyper för att studera arbetsfördelningen mellan tjänstemän och politiker, så som jag har för avsikt att göra i den här uppsatsen. Skillnaden är att jag istället använder analysmodeller och de fyra begrepp som ingår i den och som jag kommer att redogöra för i nästa avsnitt.

Bengtssons slutsatser är dock relevanta i jämförelsesyfte då han bland annat kommer fram till att tjänstemän agerar anteciperande gentemot politiken. Med det menar Bengtsson att de på grund av den närhet mellan politik och förvaltning som finns på den kommunala nivån (jfr

avsnitt 1.6) hittar vägar för att utforma arbetet enligt politikens önsknings (Bengtsson 2010:162ff). Det skulle i så fall kunna förklara om det finns en stor överensstämmelse mellan hur politiker respektive tjänstemän ser på syftet med att engagera sig internationellt och vad man ska prioritera i det internationella arbetet.

3.4 Sammanfattning och teoretisk avgränsning

Ovanstående forskningsbidrag har ingångar och resonemang som är informativa för teorikonstruktionen i min uppsats, men berör inte direkt det problemområde jag tänker studera. Ledarskapsfokus är inte inkluderat i min studie, inte heller den nationella eller kommunala nivån utan endast den regionala. Detta är avgränsningar jag har valt att göra både på grund av relevans – hur samspelet fungerar på regional nivå i Sverige är inte så utforskat än och särskilt inte när regioner är involverade i internationellt samarbete – men även på grund av att det skulle bli en alltför bred och omfattande studie om jag inkluderade fler aspekter av relationen eller fler nivåer att studera den på.

4. Analysverktyg

De teorier jag kommer att använda vid konstruktionen av analysverktyget presenteras nedan och är i huvudsak baserad på James H Svaras forskning. Sedan början på 1980-talet har Svara undersökt roller och förhållandet mellan politik och förvaltning, både på den nationella och den lokala politiska nivån. Intresset för just den lokala nivån motiverar han med att fenomenet är mer lättstuderat där. Folkvalda och tjänstemän når varandra enkelt och dessutom är medborgarna också relativt nära de beslutande organen, både geografiskt men kanske också socialt. Dessutom utgör tjänstemännen en central väljargrupp eftersom de själva lever i den förvaltning de arbetar i, och relationen med dem är därför viktig för politikerna och vice versa (Svara 2006:1065).

En större studie i North Carolina, USA på 80-talet avslöjade en hel del intressanta resultat som Svara sedan kunde bygga vidare på. En följd av de svar han fick in från sina intervjuer var att begreppen policy och administration användes på olika sätt när intervjupersonerna beskrev sina arbetsuppgifter, därför blev definitioner av dem nödvändiga vilket också visar sig i den modell han konstruerade efter resultaten från sina studier och som tillika kommer att tillämpas i den här studien (2006:1067).

4.1 Gränsen mellan politik och förvaltning – Ideal eller verklighet?

Dikotomimodellen (figur 2) symboliserar den modell som använts under hela 1900-talet och fram till idag, och är i stort sett fortfarande det dominerande synsättet på hur fördelningen mellan politik och förvaltning ser ut. Svara undersökte fördelningen av arbetsuppgifter och överlappande roller i offentlig förvaltning genom att titta på hur involverade politiker respektive tjänstemän var i olika diskussioner. Han hävdar att den tidigare forskningen i hög grad har använt dikotomimodellen, det vill säga en slags idealmodell för relationen mellan politik och förvaltning som utgår ifrån att de båda har tydligt avgränsade ansvarsområden och uppgifter inom förvaltning och nu insåg han att den behövde kompletteras med konstruktionen av ytterligare en modell som han kallar för dikotomi-dualism-modellen. Inte heller den visade sig dock helt och hållet täcka in arbetsfördelningen om man inte enbart vill se den som en idealmodell. Svara har sedan kommit att utarbeta en ny modell som han kallar för komplementaritetens modellen, men jag kommer i den här studien att begränsa mig till att använda dikotomi-dualism-modellen. En utgångspunkt för att kunna använda och tolka modellen är att de begrepp som ingår i den förklaras och definieras. I huvudsak används Svaras definitioner men jag utvecklar även begreppen utifrån det utvalda fallet för att kunna dra paralleller vid analysen och på så sätt göra modellen mer tillämpbar.

4.2 Fyra förklarande begrepp

Nedan presenterar jag dikotomimodellen respektive dikotomi-dualism-modellen, där fyra begrepp är centrala för att undersöka hur involverade politiker respektive tjänstemän är inom respektive ansvarsområde. De fyra begreppen är Uppdrag, Policy, Administration och Ledning. Av förståeliga skäl behöver begreppen operationaliseras för att bli tillämpbara på det aktuella fallet eftersom Svaras studier i huvudsak utgår från stadsförvaltningar. Vid genomgången av respektive begrepp har jag valt att överföra betydelsen i den regionala kontexten med konkreta exempel på vad det kan innebära just i föremålet för min studie, Västra Götalandsregionen.

Uppdrag. Skapandet av strategier för den långsiktiga utvecklingen av staden, i Svaras fall. I det aktuella fallet avses utvecklingen av regionen, mer konkret om den vision Västra Götalandsregionen har för sitt långsiktiga strategiska arbete, Vision Västra Götaland. Vidare handlar uppdragsbegreppet om långsiktig finansiell planering samt omfattningen av de tjänster som erbjuds inom staden, eller i det här fallet inom regionen.

Policy. Här ingår bland annat skapandet av årliga program och budgetprocesser. Som årligt program ingår Västra Götalandsregionens internationella handlingsplan, vilken mer specifikt går in på de konkreta åtgärder som ska ligga i fokus för det kommande året. Policy kan även inkludera mer aktuella frågeställningar som kräver tätare uppmärksamhet än endast den årliga översynen av stadens eller regionens ledning.

Administration. Implementering av policy till konkreta åtgärder men även utvärderingen av måluppfyllelse och effekt av policybeslut och åtgärder ingår i den här kategorin. I administrationsansvaret ingår även att bemöta medborgarnas klagomål och frågor. Det är främst ansvarsområdena policy och administration som enligt Svava tenderade att överlappa varandra vilket bidrar till att stärka relevansen i uppsatsens frågeställningar, särskilt den som berör ansvarsfördelningen mellan politik och förvaltning (se avsnitt 1.3.3).

Ledning. I första hand anses ledningsansvaret bestå i rekrytering av personal till förvaltningen och till ledande poster så som enhetschefer och direktörer. Ledning kan även inkludera att omstrukturera organisationen och förändra arbetsmetoder inom ledningen. Ledningsbegreppet är det som kommer att tillämpas minst i min analys eftersom jag har valt att inte inkludera chefer eller politiker på ledande poster i den här undersökningen. Det förhållande jag vill studera är istället det som bedrivs vid internationell verksamhet och då anser jag inte ledningsperspektivet vara det som lämpar sig bäst. Snarare kommer merparten av analysen att fokusera på ansvarsfördelningen vid uppdrag, policy och administration.

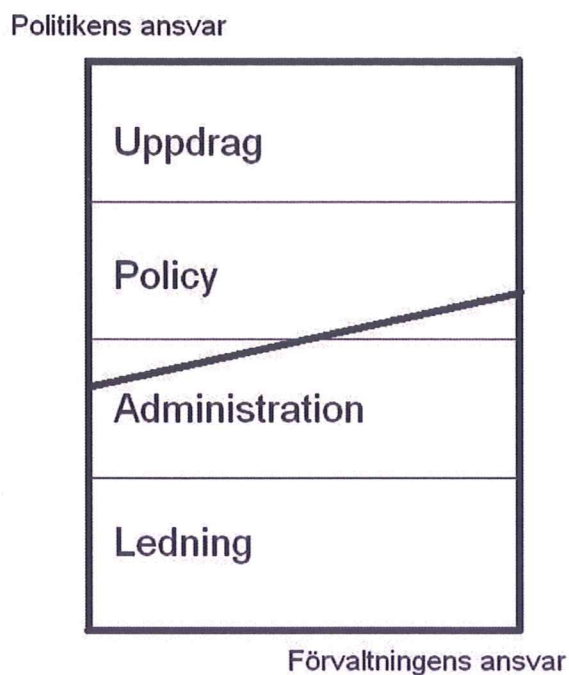
De fyra begreppen har nu förklarats och, där det är tillämpligt, operationaliserats för att passa in i den här studiens beskrivna fall. Nedan kommer jag att redogöra för de två modellerna som används för att analysera uppsatsens empiriska material.

4.3 Analysmodeller

James H Svara har studerat ledarskap och samspelet mellan politiska företrädare och offentlig förvaltning i över trettio år. Hans studier har i huvudsak rört sig i en amerikansk kontext men det finns också väl belagd jämförande forskning på över tretton länders lokala förvaltningsapparat. I artikeln "The Search for Meaning in Political-administrative Relations in Local Government" presenterar Svara en översikt av forskningen kring politiker och tjänstemän, både sin egen och andras, och omformulerar den modell som använts tidigare, den så kallade dikotomimodellen, och ersätter den med dikotomi-dualism-modellen. Han betonar dock att dikotomimodellen fortfarande fungerar som en idealtyp för att studera politik- och tjänstemannarelationen, vilket är viktigt att poängtera i sammanhanget (2006).

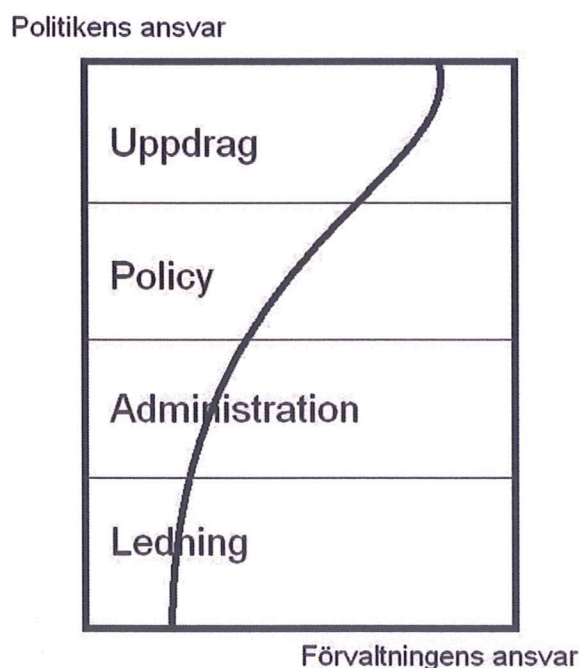
Ingen modell är fullkomlig för att beskriva den komplexa relation som dessutom skiljer sig åt i olika länder, regioner och kommuner och påverkas av de individer som ingår, men kan användas för att teoretisera och förklara relationen. Det ska också nämnas att det finns en uppsjö av andra modeller som skulle kunna tillämpas, varav några av de kändaste är Guy Peters fem idealmodeller och Aberbach, Putnam och Rockmans fyra bilder för att beskriva relationen mellan politik och förvaltning (Ejersbo & Hansen 2002:735). Svara utgår dock från att tidigare modeller inte beskriver det reella förhållandet och gör därför ett försök att konstruera en modell som tillvaratar de skillnader i ansvarsfördelning som kan finnas och därmed kan fungera mer som en empirisk modell och inte en idealmodell.

Figur 2. Den klassiska dikotomimodellen



ansvar och de två nedre till förvaltningens ansvar (Premfors et al 2003:38, Ejersbo & Hansen 2002:733f), men jag har ändå valt att ha en något sluttande linje för att symbolisera den överlappning som nog är oundviklig i arbetsfördelningen mellan de två.

Figur 3. Dikotomi-dualism-modellen enligt James H Svara



Modellen till vänster är inspirerad av Svaras modell "Dikotomi-dualism-modellen" som visas nedan. Den här modellen syftar dock till att beskriva den mer renodlade bilden av hur ansvarsfördelningen antas se ut, utifrån min tolkning av tidigare forskning. Modellen illustrerar den klassiska byråkratiteoretiska forskningens syn på hur fördelningen av uppgifter mellan förtroendevalda och förvaltning antas se ut. Enligt Webers idealmodell, varifrån flera efterkommande forskare på området hämtat inspiration, borde kanske linjen vara vertikal och helt dela av de två översta fälten till politikens

Enligt Svara ser verklighetens relation mellan politik och förvaltning mer ut som modellen till vänster. Utgångspunkten är fortfarande att förvaltningen ansvarar för administration och ledning och politiken utformar uppdrag och policy, men förvaltningen har i viss mån inflytande även i de två övre ansvarsområdena, i synnerhet policyskapande. Enligt Svaras omfattande studie av tretton länder och dess lokala politiska företrädare och tjänstemän finner många tjänstemän att deras råd

efterfrågas vid politiska dilemman och därmed bistår de politikerna i policyskapandet vilket stödjer den här modellens utformning. Samtidigt kan det enligt Svara också vara så att de förtroendevalda har visst inflytande på de två nedre ansvarsområdena (2006:1083).

I Svaras studie angav till exempel förvaltningschefer att de accepterade viss politisk involvering vid ledningsfrågor. Svara själv inser modellens begränsning och introducerar därför ytterligare en modell som han kallar för komplementaritetensmodellen vilken tillåter större variation i beteendemönstret (Svara 2006:1066). För den här uppsatsens område anser jag dock ovanstående modeller vara fullt tillräckliga att utgå ifrån vid analysen, med tanke på att mitt material inte är omfattande nog för att dra slutsatser som sträcker sig till en generell nivå. Det skulle dock kunna vara ett medskick till framtida forskning att inkludera även den modellen för en större jämförande studie i en svensk regional kontext.

Efter att nu ha gått igenom det analysverktyg som kommer att användas för att studera uppsatsen empiri och försöka besvara forskningsfrågorna, är det dags att specificera dessa frågor lite mer. I kapitel ett redogjorde jag för de tre temaområden som kommer att vägleda uppsatsen, nämligen mötet med andra regioner, att följa policyn, samt relationen mellan politiker och tjänstemän. I det här kapitlets sista avsnitt följer en konkretiserad version av forskningsfrågorna som presenterades i inledningskapitlet, innan vi går vidare till redogörelsen för den valda metoden i kapitel fyra.

4.4 Specificerade frågeställningar

De tre frågeställningarna som presenterades i kapitel ett har väglett utformningen av intervjuguiden som presenteras nedan i metodkapitlet. Varje fråga representerar ett tema, och resultatredovisningen kommer att struktureras enligt samma teman för att behålla kontinuitet och struktur i uppsatsen. Med hjälp av Svaras analysmodell för de fyra ansvarsområdena kommer jag i analysen att kunna dra slutsatser kring politikernas och tjänstemäns arbetsfördelning sinsemellan vid engagemang i internationella organisationer. Som bidragande förklaringsfaktorer utvecklas även de fyra områdena i modellen utifrån Västra Götalandsregionens visionsdokument, internationella policy och internationella handlingsplan. Frågeställningarna har operationaliserats för att kunna besvaras av mitt material, och därför har jag valt att på vissa ställen urskilja flera frågor ur ett och samma temaområde.

Tema 1. Hur påverkar mötet med representanter från andra regioner i Europa de svenska politikernas och tjänstemännens sätt att arbeta vid internationella uppdrag? Blir de ambassadörer för sin egen region eller inriktar de sig i huvudsak på att anpassa sig efter andra regioners arbetssätt och organisation?

Tema 2. Är regionens politiskt fastställda styrdokument tillämpbara vid arbetet i internationella organisationer, och hur tycker politiker respektive tjänstemän att dessa styrdokument kopplar till det internationella engagemanget? Hur fördelas ansvaret för respektive område i modellen enligt styrdokumentet?

Tema 3. Hur ser arbetsfördelningen mellan tjänstemän och politiker ut vid internationellt engagemang – ”på bortaplan” – skiljer det sig från hemorganisationens arbetsfördelning på något sätt och i så fall hur?

Nedan följer en redogörelse för den valda metoden där jag bland annat beskriver och motiverar mina metodiska val, avgränsningar och etiska överväganden.

5. Metodologisk utformning

Som metod för att finna svaren på mina forskningsfrågor har jag valt att genomföra intervjuer med politiker och tjänstemän som arbetar eller har arbetat internationellt i Västra Götalandsregionens tjänst. Jag ville också veta hur arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstemän ser ut och därför är det mest lämpligt att låta respondenterna utveckla sina svar vid en personlig intervju. Syftet är alltså inte att intervjua för att i första hand få fakta och information, utan för att få personliga tolkningar och betraktelser från nyckelpersoner med erfarenhet av internationellt arbete, både från den politiska sidan och från förvaltningen. Däremot har jag för att få relevant bakgrundsinformation på området haft diskussioner med en enhetschef inom regional utveckling, alltså en form av informantintervju som genomfördes precis vid inledningen av arbetet med uppsatsen.¹⁰

¹⁰ Magnus Engelbrektsson, chef för internationell samordning, möte den 10 mars 2011.

5.1 Alternativa metoder

En enkätstudie hade kunnat täcka in långt fler respondenter men hade inte gett lika djuplodande svar. Syftet med studien är inte att få en så heltäckande bild som möjligt över fältet utan snarare att på djupet studera hur några utvalda nyckelpersoner upplever situationen. En intervju ger möjlighet att ställa följdfrågor och anpassa frågorna efter svaren som kommer, något som inte är möjligt vid en enkätstudie. En textanalys över mötesanteckningar, protokoll och riktlinjer hade också varit ett alternativ, men återigen är det just de personliga reflektionerna från nyckelpersoner i verksamheten jag vill åt, vilka inte hade synliggjorts genom skrivna dokument på samma sätt (Esaiasson et al 2007). Som jag ser det hade inte resultatet kunna tolkas utifrån tidigare forskning på ett lika omfattande vis med enkätstudier eller textanalys. Med intervjun som metod kan jag låta svarspersonerna analysera situationen i ett första skede och samtidigt passa på att verifiera min tolkning genom dem direkt vid intervjutillfället. I slutet av varje intervju har jag försökt att sammanfatta samtalet kort och därefter ta emot eventuella synpunkter på hur jag har upplevt respondentens svar.

Däremot använder jag skriftlig dokumentation som bakgrundsmaterial och stöd i min analys av respondenternas svar. Den internationella policyn för Västra Götalandsregionen och den årliga handlingsplanen för internationellt arbete är två centrala dokument som har diskuterats i alla intervjuer jag har genomfört, därför ser jag jämförelsen med dessa dokument och intervju svaren som en viktig del av analysen.

5.2 Intervjuguide

Intervjuguiden har designats med problemformuleringen och frågeställningarna i åtanke och syftar till att få fram djuplodande och utvecklade svar som kan bidra till att besvara mina forskningsfrågor. Dock ska nämnas att intervjuguiden inte har följts ordagrant vid varje intervju utan snarare anpassats efter vad respondenten kan och vill prata om, alltså har så kallade halvstrukturerade intervjuer genomförts. Av den anledningen skickade jag därför inte heller ut intervjuguiden till svarspersonerna i förväg, eftersom jag misstänkte att den då skulle styra intervjun allt för mycket. Vid intervjutillfället använde jag den som ett stöd och för att föra anteckningar på. En viss kontinuitet försökte jag ändå behålla genom att strukturera

intervjun efter tre teman och ställa vissa frågor till alla intervjupersoner i jämförelsesyfte.¹¹ Intervjuguiden bifogas uppsatsen, se bilaga 1.

5.3 Urval och avgränsningar

Vid studiet av mötet mellan politik och offentlig förvaltning är det en nödvändighet med avgränsningar. Dels på grund av att det är ett stort område där du som forskare har ett enormt antal ingångar, dels har forskning på kommunal nivå och på statlig nivå redan gjorts i större omfattning (se kapitel 3). I ett första skede valde jag därför att avgränsa mig till hur förhållandet mellan politik och förvaltning ser ut på den regionala nivån i Sverige. Det finns många sätt att motivera att just den här nivån är intressant och för en utvecklad diskussion kring det hänvisar jag till det inledande kapitlet.

Även på den regionala nivån finns en uppsjö av områden att studera. Hur kan relationen mellan politiker och tjänstemän tänkas se ut i arbetet med hälso- och sjukvård, som är det största ansvarsområdet för en region? Eller kanske vid planeringen av nya infrastrukturinsatser, ett område som är högaktuellt i Västra Götaland som i år har påbörjat arbetet med det Västsvenska paketet, en enorm satsning på att utveckla infrastrukturen och kollektivtrafiken i hela regionen. Det fanns dock ett annat område som fångat mitt intresse, nämligen regionalt internationellt engagemang.

Den första avgränsningen bestod därför i att välja ut vilken eller vilka regioner jag ville undersöka. Valet föll på Västra Götalandsregionen på grund av att jag redan hade vissa förkunskaper på området på grund av min tidigare praktik på enheten för internationell samordning under hösten 2010, och det internationella arbetet väckte mitt intresse. Västra Götalandsregionen är aktiv i nätverk och organisationer på alla nivåer; lokalt, regionalt, europeiskt och globalt. Därför är det viktigt att avgränsa vilken nivå som avses och koncentrera sig på den. Jag valde att titta på regionorganisationer på europeisk nivå därför att just det arbetet har varit långvarigt och upplevs som väl etablerat. Det fanns med andra ord ett flertal personer att intervjua som har stor erfarenhet av internationellt arbete i kombination med samverkan mellan politik och förvaltning.

¹¹ Exempelvis frågan ”Vad tycker du är det viktigaste med att engagera sig internationellt som region?” som jag ställde till samtliga intervjupersoner.

5.3.1 Val av organisationer

Jag har valt ut några av de största europeiska regionorganisationerna och studerar samspelet mellan politiker och tjänstemän utifrån arbetet i dessa organisationer. Anledningen till att jag har valt ut just de här organisationerna är flera. Dels är de stora och täcker in många regioner i Europa, de har stort inflytande på EU-politiken, har funnits länge och har ett väl inarbetat arbetssätt. Urvalet är också strategiskt på det sättet att jag ville få ytterligare en avgränsning i min studie. Det hade enligt min mening blivit något spretigt och svårare att strukturera intervjuerna om de utvalda personerna hade haft helt olika ingångar vid diskussioner om internationellt arbete. Genom att specifikt inrikta mig på de här fyra kunde intervjupersonerna prata kring dem och exemplifiera och jag kunde i min tur jämföra med andra personers svar.

När jag gjorde mitt urval hade jag en förkunskap om de här organisationerna och visste att Västra Götalandsregionen arbetar aktivt i dem, därför ansåg jag dem vara passande studieobjekt. Efter en genomgång av regionens engagemang och samtal med min informant i organisationen styrktes min uppfattning att det var de här organisationerna som var mest relevanta för undersökningen. Flera politiker i regionen har suttit i styrelser och arbetsgrupper i alla de organisationer jag har valt, vilket gör att de kan uttala sig om dem på ett trovärdigt sätt. Nedan presenterar jag en sammanställning över organisationerna med några informativa uppgifter som kan vara bra att känna till.

Tabell 1. Sammanställning över de utvalda organisationerna

Namn och hemsida	Medlemmar	Fokusområden	VGR medlem sedan
Conference of Peripheral and Maritime Regions (CPMR) http://www.cpmr.org/	160 regioner från 28 länder	Arbetsgrupper för bl.a. marina frågor, FOU, transport, jordbruk m.m.	1999 (sedan VGR bildades)
North Sea Commission (NSC) http://www.northseacommission.info/	37 regioner från åtta länder	Nordsjön och relaterade frågor	1999 (sedan VGR bildades)
Assembly of European Regions (AER) http://www.aer.eu/home.html	270 regioner från 33 länder	Kommittéer för bl. a. kultur och utbildning, socialpolitik och hälsa m.m.	1999 (sedan VGR bildades)
European Association for Regional and Local Authorities for Lifelong Learning (EARLALL) http://www.earlall.eu/page.asp?n=home	23 regionala och lokala aktörer från sju länder (plus 16 partners och observatörer)	Samarbete inom livslångt lärande	2001 (sedan EARLALL bildades)

Kommentar: Medlemskapen i CPMR, NSC och AER innehades tidigare av landstingen som sedermera blev till Västra Götalandsregionen (VGR). NSC är en av sex kommissioner som ligger under CPMR organisatoriskt sett, men på grund av regionens stora engagemang i just den undergruppen behandlar jag den som en egen organisation. Den har också ett eget presidium och egna stadgar.

5.3.2 Val av intervjupersoner

Empirin består av intervjuer med politiker och tjänstemän som är eller har varit verksamma i Västra Götalandsregionen och som är eller har varit involverade i någon av de utvalda organisationerna (tabell 1). Intervjupersonerna har valts ut på grundval av två kriterier: de ska vara eller ha varit verksamma i Västra Götalandsregionen, och de ska ha eller haft uppdrag i någon av de organisationer som inkluderas i studien. Utifrån de här kriterierna fann jag ett större antal politiker och tjänstemän, och sände ut förfrågningar via mail till dem som uppfyllde kriterierna. Några personer uteslöts på grund av att jag i nuläget arbetar nära personerna ifråga och därför inte ville riskera möjliga intervjuareffekter (Esaiasson et al 2007). Läs mer om etiska och metodiska överväganden kring urvalet längre ner i kapitlet. De som ställde sig positiva till att delta och svarade på mitt mail inom en rimlig tidsram bokades för intervjuer. För att få med ytterligare några personer följde jag upp mailet med telefonsamtal då jag bokade in möten med resterande intervjupersoner.

Intervjupersonerna har blivit informerade om att jag kommer att redovisa deras namn i en sammanställning (bilaga 2), men jag har därtill informerat dem om att jag inte kommer att referera till enskilda personers uttalanden i min löpande analys, inte heller använda citat från dem utan deras tillåtelse. Urvalet hamnade slutligen på 11 stycken, fem politiker och sex tjänstemän. Efter att ha genomfört de elva intervjuerna ansåg jag mig ha tillräckligt med empiri för att teoretisk mättnad skulle kunna uppnås, det vill säga jag ansåg det inte längre troligt att nya eller avvikande tolkningar skulle tillkomma (Ibid.). Urvalet visade sig bli relativt homogent ifråga om ålder, kön och partipolitisk tillhörighet (åtminstone om man ser på det blockvis – partier på höger- respektive vänsterkanten) samtliga politiska partier är alltså inte representerade i urvalet och det är inte heller en jämn könsfördelning.

Den här studien syftar varken till att försöka uttala sig om hur majoriteten av regionala politiker och tjänstemän ser på internationellt arbete och samspel mellan politik och förvaltning, inte heller är jag ute efter att göra en statistisk redovisning av svaren. Mina frågeställningar utgår inte ifrån att det är skillnad på manliga och kvinnliga politiker och jag har inte heller utgångspunkten att studera partipolitiska skillnader. Därför anser jag inte att mitt urval är särskilt problematiskt givet studiens syfte. Urvalet grundade sig på de ovanstående kriterier jag nämnde, nämligen att de skulle vara engagerade inom regionen och ha eller haft ett internationellt engagemang, och de kriterierna uppfylldes. För en sammanställning av alla intervjupersoner, se bilaga 2.

5.4 Intervjusituationen och etiska överväganden

Det finns många skäl till att ifrågasätta användandet av intervjuer som metod i en samhällsvetenskaplig studie. De flesta vanliga invändningarna redogör Steinar Kvale för i sin bok om kvalitativa forskningsmetoder (2009). Jag tänker kortfattat redogöra för de eventuella invändningar som är applicerbara på just den här undersökningen, även om det såklart kan finnas andra anledningar som jag kan ha förbisett.

Den första tänkbara invändningen är att jag som har genomfört intervjuerna eventuellt skulle kunna ge en snedvriden bild av det studerade fenomenet. Eftersom jag är verksam som tjänsteman i Västra Götalandsregionen, tidigare som praktikant och numera som nämndsekreterare, skulle det kunna bidra till att det studerade fenomenet tolkas på ett icke-objektivt sätt. Det Kvale kallar dialogisk intersubjektivitet handlar om hur man kan bedöma

validiteten i det material som skapats från intervjustudier. Dialogisk intersubjektivitet, till skillnad från aritmetisk sådan (en sammanvägning av statistiska mätningar från flera oberoende personer), innebär att intervjuaren och undersökningsspersonen genom dialog och förhandling kommer fram till den mest rimliga och logiska tolkningen av ett visst fenomen. Därmed minskar risken för en snedvriden tolkning av fenomenet ifråga, vilket skulle kunna uppstå om forskaren själv står för tolkningen utifrån andra källor. Alltså kan validiteten öka om objektet, intervjupersonen, själv får möjlighet att ge sin bild av fenomenet som undersöks (Ibid.).

Därmed anser jag att risken för en felaktig tolkning snarare minskar med intervjuer, istället för att jag studerar fenomenet genom t.ex. textanalyser. I mitt fall låter jag intervjupersonerna själva komma med tolkningar och förklaringar vid intervjun, vilka sedan analyseras genom den teoretiska ram jag har fastställt utifrån tidigare forskning. Jag har också försökt att redan vid intervjutillfället verifiera min preliminära tolkning direkt med intervjupersonen för att på så sätt minska risken för felaktig tolkning. Förhoppningsvis är detta tillräckligt för att komma undan risken att jag omedvetet ger en snedvriden tolkning av situationen.

Ytterligare en invändning man skulle kunna ha mot undersökningen är att intervjun är alltför påverkad av personliga förhållanden och därför inte är tillförlitlig (Ibid.). I det aktuella fallet är det relevant kritik eftersom jag i arbetssammanhang tidigare har haft kontakt med några av de personer jag intervjuar. Det är en viktig aspekt ur forskningssynpunkt hur en sådan här situation hanteras. Det jag som intervjuare kan göra är att försöka förhålla mig neutral och utgå från samma intervjuguide vid alla intervjuer utan att göra skillnad på intervjupersonerna och dessutom verifiera mina tolkningar enligt diskussionen i ovanstående stycke.

Å andra sidan får man inte förbise fördelarna med att vara insatt i området som utforskas. Jag har på grund av min tidigare praktik och min nuvarande tjänst insikt i arbetet som bedrivs i Västra Götalandsregionen och därför kan ställa relevanta frågor utan att behöva lägga onödigt mycket intervjutid på att sätta mig in i organisationens struktur. Dessutom kan tidigare kontakter bidra till att fler personer väljer att ställa upp för en intervju och kanske ger de även öppnare och ärligare svar, vilket bara är att betrakta som positivt ur forskningssynpunkt. I synnerhet viljan att ställa upp för en intervju upplevde jag som stor, möjligen på grund av att några tillfrågade personer visste vem jag var. Det finns alltid invändningar man kan ha och

olika sätt att kritisera den valda metoden i en vetenskaplig undersökning. De ovanstående kritikpunkterna anser jag vara relevanta att ta upp och belysa och jag har försökt att förklara de val jag har gjort utifrån metodologisk litteratur på det samhällsvetenskapliga området, noggranna avvägningar och sunt förnuft.

6. Analys

Redovisningen av de intervjuer jag har genomfört kommer att struktureras upp enligt följande: De tre forskningsfrågorna som jag operationaliserade till tre teman för studien kommer att stå som egna rubriker där jag för varje kapitel går igenom respektive tema utifrån vad som har framkommit vid intervjuerna. Kapitlen inleds med redovisning och tolkning av politikernas svar, därefter tjänstemännens. I slutet av varje kapitel sammanfattar jag kort hur svaren har tolkats och hur de kopplar till respektive temas frågeställning. I analysen av intervjumaterialet har jag valt att anonymisera enskilda intervjupersoners svar, detta för att jag inte anser det vara relevant vilken individ som säger vad. Det relevanta är om personen ifråga är politiker eller tjänsteman och därför har jag valt att separera framställningen av respektive grupps svar.

Efter att alla tre teman har redovisats och analyserats kommer jag att tolka materialet utifrån den analytiska ramen innehållandes de fyra begreppen Uppdrag, Policy, Administration och Ledning och därefter sammanfatta analysen i övergripande drag, samt inkludera några intressanta tolkningar som inte ryms inom temaområdena eller de fyra begreppen i modellerna.

6.1 Tema 1: Mötet med andra regioner

De politiker som ingår i intervjustudien har alla haft förtroendeuppdrag i internationella organisationer och några av dem har också haft presidieposter. Det som framkommit ur mina intervjuer är för det första hur man ser på syftet med att engagera sig internationellt som en region. Det är också en fråga jag har ställt direkt till alla intervjupersoner. Syftet med att engagera sig internationellt upplevs av de flesta av intervjupersonerna vara mötet med andra regioner, därför stämmer det väl in på det här temat. Bland annat upplever politikerna det som viktigt att skapa kontakter inom prioriterade områden och på så sätt kunna samarbeta med andra regioner. Vidare nämns att det också kan vara en fredsbevarande handling att skapa goda kontakter på regional nivå för att undvika risken för att konflikter ska utbryta i Europa.

Det var dock inte den vanligaste angivna orsaken till internationellt engagemang, utan den vanligaste orsaken angavs vara erfarenhetsutbyte mellan regioner, både av den anledningen att själv dra nytta av andras kunskap men också att sprida ut kunskap om sin egen region. Det allra starkaste skälet till att engagera sig internationellt som anges av de politiker som ingått i studien är att stärka den egna regionens ställning på den europeiska arenan i syfte att kunna påverka politiken till regionens fördel.

Tjänstemännens åsikter kring mötet med andra regioner skiljer sig inte nämnvärt från politikernas. Internationellt engagemang beskrivs i termer av att inhämta kunskap, utbyta erfarenheter och påverka internationella beslut. Synen på internationellt engagemang som konfliktförebyggande diskuteras inte på tjänstemannasidan, men hade jag frågat om det specifikt hade det mycket väl kunnat bidra till medhåll även från tjänstemännen. Det kan knappast anses vara en särskilt kontroversiell åsikt att vilja förebygga fred i Europa genom gemenskap. Vad gäller tjänstemännens svar på frågor om mötet med andra regioner och syftet med internationellt engagemang uttalar de sig ofta i enlighet med de styrdokument som finns i Västra Götalandsregionen och hänvisar till dessa. Essensen av styrdokumentet för internationellt arbete är ju just att samverka i syfte att utveckla regionens egen verksamhet. Detta kan indikera att tjänstemän använder sig av styrdokumentet mer aktivt i sitt arbete än vad politikerna gör, vilket jag kommer att återkomma till längre fram i analysen.

Det första temat relaterade till den första forskningsfrågan som var ” Påverkar mötet med representanter från andra regioner i Europa de svenska politikernas och tjänstemännens sätt att arbeta vid internationella uppdrag, och i så fall hur?”

Efter att ha analyserat politikernas och tjänstemännens intervjusvar skulle jag säga att det inte påverkar deras arbetssätt särskilt mycket. Man är i huvudsak styrd av hemorganisationen även på den internationella arenan och utgår ifrån de styrdokument och riktlinjer för internationellt arbete som har fastställts politiskt på hemmaplan. Under regionens första år var osäkerheten större och då påverkades man möjligen mer, eller begrundade i alla fall andra regioners arbetssätt mer. Med tiden har Västra Götalandsregionen själv etablerat sig i flera av de stora organisationerna och driver en linje för påverkan som utgår från de prioriteringar man har gjort på hemmaplan. Viktigt att poängtera är dock att det också finns en individuell faktor i arbetet, vilket flera intervjupersoner återkommer till. Hur man är som person och vilka

representanter man möter från andra regioner kan ha stor inverkan på den positionering man gör vid sammankomster i de stora organisationerna. Huvudsakligen sker inte heller arbetet i de formella sammanslutningarna som generalförsamlingar och liknande, utan snarare i arbetsgrupper och informella möten med andra regioner där kontaktskapande och nätverkande lyfts fram som viktiga faktorer av flera intervjupersoner både på den politiska- och tjänstemannasidan, vilket har kopplingar till diskussionen om nätverk som lyftes fram i den teoretiska bakgrunden.

6.2 Tema 2: Att följa policyn

Den generella uppfattningen bland de politiker som har intervjuats är att framtagandet av Västra Götalandsregionens internationella policy genomgick en bra process, med bearbetning både hos de politiska kanslierna men också i den beredning för internationella frågor som finns till stöd för regionstyrelsen.¹² Stödet för styrdokumentet anges som stort från politiskt håll av de flesta intervjupersonerna. Anledningen till att ha en internationell policy anges av en intervjuperson vara för att skapa legitimitet för det internationella arbete som bedrivs inom regionen. Genom att en policy har antagits i regionens högsta beslutande församling ges de internationella frågorna en viss tyngd som de annars möjligen inte hade fått. Den uppfattningen stärks av andra intervjupersoner, varav en menar att vissa kanske inte vill arbeta internationellt på grund av att det finns en risk för att medborgare eller media tolkar utlandsvistelserna på fel sätt. Tack vare en policy för internationellt arbete kan man hänvisa till denna som en förklaring till de evenemang och konferenser man deltar vid och får ersättning för. Många politiker uttrycker också att det inte är någon semester eller avkoppling vid dessa utlandsvistelser, utan hårt arbete från morgon till kväll. Även om det förekommer mer informella aktiviteter uppfattas det också som en viktig kanal för nätverkande och förhandling om politiska ståndpunkter organisationen ska ha.

Tjänstemännens diskussion kring styrdokumentet skiljer sig något från politikernas. Man tenderar att diskutera utifrån vad en policy respektive handlingsplan för internationellt arbete ska omfatta och hur den ska avgränsa arbetet. En likhet i de båda kategorierna är dock att styrdokumentet upplevs som ett stöd i arbetet och belyser det man ska fokusera på. Huruvida den bör vara generell och omfattande eller mer specifik och detaljerad skiljer sig dock åt även inom gruppen tjänstemän. Intervjusvaren tyder på att det beror på vilket område man verkar

¹² Västra Götalandsregionen 2011

inom. I en del nämnder arbetar man på ett mer övergripande sätt för att skapa en större inriktning på politiken, till exempel kulturnämnden. Det kan inom vissa områden vara svårare att specificera vad för typ av arbete som ska bedrivas än inom andra, till exempel inom området för miljöfrågor har regionen mer tydligt uttalade ståndpunkter i sina styrdokument än vad man har inom det kulturella området, anser några av intervjupersonerna.

Det andra temat är kopplat till den andra forskningsfrågan som löd ” Är regionens internationella handlingsplan och policy tillämpbara vid arbetet i internationella organisationer, och hur tycker politiker respektive tjänstemän att dessa styrdokument kopplar till det internationella engagemanget?”

Som kunde utläsas ur svaret på fråga ett är de fastställda riktlinjerna från hemmaplan i hög grad styrande på den internationella arenan. De upplevs som ett stöd och en trygghet i arbetet och presenterar en viljeinriktning, däremot skiljer sig uppfattningarna åt när det gäller hur omfattande dessa styrdokument ska vara. Av det drar jag slutsatsen att det dels beror på individuella skillnader, dels på den erfarenhet av området man har. En stor erfarenhet och kunskap på det område man verkar inom gör att man snarare kan känna sig för styrd av handlingsplanen, medan nyare områden kräver en formulerad ståndpunkt som kan framföras vid internationella sammanhang. Sammanfattningsvis blir svaret på frågan därmed att styrdokumenterna är tillämpbara och kopplar väl till Västra Götalandsregionens internationella engagemang, men att det föreligger individuella skillnader i kunskap och erfarenhet som gör att åsikterna om styrdokumentens utformning går isär, oberoende av om man är politiker eller arbetar inom förvaltningen.

6.3 Tema 3: Arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstemän

Uppsatsen tredje tema är också kärnan i problemformuleringen och därför har jag valt att lägga den sist i min analys. Även under intervjuerna var detta det sista temat som avhandlades och syftade till att ”knyta ihop säcken” och sammanfatta intrycken från intervjun. Temat återkom frekvent vid intervjuerna även om jag inte hade introducerat det än. Detta var också meningen med att strukturera intervjun på det sätt jag gjorde, eftersom jag hade en föreställning om att det skulle omnämnas redan tidigare. Vid de intervjuer med politiker och tjänstemän jag har genomfört utifrån intervjuguiden, som var likadan för båda kategorierna, har svaren inte märkbart skiljt sig åt mellan politiker och tjänstemän, förutom vid

genomgången av det tredje temat, arbetsfördelning mellan politiker och tjänstemän. Här kunde jag märka en viss skillnad i hur man resonerar beroende på om man är förtroendevald eller verkar inom förvaltningen.

Det är tydligt att politikerna upplever tjänstemännen som ett viktigt stöd i det internationella arbetet. Inte bara på grund av deras expertkunskap på det aktuella området, utan också för att gentemot representanter från andra regioner markera en viss tyngd från Västra Götalandsregionens sida. Att man har med sig ett tjänstemannastöd vid möten i organisationerna tyder på att det bedrivs ett seriöst arbete från regionen och att de internationella frågorna tas på allvar. Många politiker menar att det tidigare – innan regionen etablerat sig på den internationella arenan – ibland kunde saknas tjänstemän i internationella delegationer, och man ansåg att det inte verkade riktigt seriöst att resa som ensam politiker. I takt med att regionens hemorganisation har etablerats har även formerna för engagemanget på internationell nivå strukturerats mer vilket upplevs som positivt av de politiker som har intervjuats.

När frågan om arbetsfördelning har diskuterats i intervjuer med tjänstemän har de tenderat att besvara den utifrån vad de har för uppdrag gentemot politikerna, vilket skiljer sig något från hur politikerna närmade sig temat. Det tycks råda en klar bild över vad tjänstemannauppdraget innebär vid internationellt arbete och i stort sett handlar det om att färdigställa kunskapsunderlag, omvärldsbevakning på hemmaplan inför mötet samt efterarbete i form av sammanfattningar av vad som framkom på mötet. Det är arbetsuppgifter som de flesta tjänstemännen verkar vara väl införstådda med, även om det ibland råder viss tveksamhet kring rent administrativa uppgifter i samband med resor. Där anser vissa att det är en arbetsuppgift man kan åta sig även om det inte är helt klarlagt att det är tjänstemännens ansvar, medan andra menar att det inte ligger inom deras område. Men även tjänstemännen instämmer i uppfattningen att det var otydligare när regionen var nybildad och att rollerna har renodlats mer nu när Västra Götalandsregionens internationella arbete är mer etablerat.

Den tredje forskningsfrågan som ställdes till materialet var följande ” Hur fungerar relationen och arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstemän vid internationellt engagemang – ”på bortaplan” – skiljer det sig från hemorganisationens arbetsfördelning på något sätt och i så fall hur?”

Utifrån det empiriska materialet kan slutsatsen dras att det skiljer sig något vid internationellt arbete till skillnad från hur samspelet mellan politik och förvaltning ser ut i hemorganisationen. Både politiker och tjänstemän upplever det som positivt med en tydlig arbetsfördelning sinsemellan vid internationellt engagemang. Politikerna upplever det som en trygghet att ha stöd i form av en eller flera tjänstemän med sig vid möten i internationella organisationer, och anser det även vara en legitimerande åtgärd gentemot andra aktörer, vilket återspeglas i analysen av det första temat, jämför med avsnitt 6.1. Tjänstemännen i sin tur upplever det som övervägande positivt att ha en tydlig arbetsfördelning, men den kan variera beroende på vilken organisation det är och vem man reser med.

Ytterligare en sammanfattande tolkning som har gjorts utifrån intervjuerna är att både politiker och tjänstemän ofta återkommer till de individuella skillnader som föreligger i hur man arbetar. Hur dynamiken ser ut, hur personkemin mellan de som åker iväg är och vad det är för typ av arbetsområde påverkar arbetsfördelningen och rollerna starkt. Det upplevs som positivt med en mindre strikt fördelning om det är så att både politiker och tjänsteman är erfarna och väl införstådda i hur arbetet bedrivs i organisationen. Om det är ett nytt område verkar båda kategorierna föredra en striktare arbetsfördelning med tydligare ansvarsfördelning.

6.4 Styrdokumentens koppling till analysmodellen

Tre teman har väglett framställningen av analysen och har genomgående styrt både mitt val av analysverktyg och begrepp. Här är det dags att sammanfatta analysen utifrån den modell jag använde mig av och de fyra begrepp som ingick i den. Diskussionen kommer att utgå dels från de styrdokument som fungerat som kunskapsunderlag och dels utifrån vad som framkommit vid intervjuerna.

6.4.1 Uppdrag

Enligt Svaras definition av uppdrag som arbetsområde handlar det om att utforma långsiktiga strategier, vilket ligger i linje med Västra Götalandsregionens visionsdokument och i viss mån även den internationella policyn. Vision Västra Götaland var det styrdokument som nämndes minst vid intervjuerna, men man kan ändå märka att den är tydligt förankrad i organisationen. Många av intervjupersonerna nämnde till exempel att man bör arbeta för en hållbar utveckling och att det internationella arbetet är en viktig del i det. Om det är så att man är styrd av

dokumentet, eller om dokumentet snarare svarar upp mot de prioriteringar man vill göra är svårt att utröna. Det mesta som står i Vision Västra Götaland är ju egentligen mer eller mindre självklart för alla större politiska organisationer att vilja arbeta med. Politikerna verkar ha visionen något mer i åtanke vid diskussioner om riktlinjerna för det internationella arbetet, vilket knappast kommer som en överraskning eftersom det är ett dokument som har arbetats fram via de politiska kanalerna. Den internationella policyn däremot utarbetas på tjänstemannasidan för att sedan godkännas politiskt, vilket kan indikera ett något större inflytande för tjänstemännen i uppdragsformuleringen. Därför är det nog ändå så att det finns ett visst tjänstemannainflytande inom uppdragsområdet, alltså i kontrast till den klassiska dikotomimodellen.

6.4.2 Policy

I begreppet policy ingår enligt modellen att utforma planer på en årlig basis, både för budget men även handlingsprogram. Därmed gör det att den internationella policyn hamnar någonstans mellan uppdrag och policy enligt den här begreppsliga indelningen. Enligt definitionen bör man nog ändå se den mer som en uppdragsbeskrivning medan handlingsplanen faller inom ramen för policy. I den internationella handlingsplanen ingår prioriteringar för arbetet samt vilken politisk instans som ska ansvara för vilket område, regionstyrelsen respektive nämnder och styrelser.¹³ Den internationella handlingsplanen kommer även den som ett förslag från tjänstemannasidan som politiken sedan tar ställning till, ett påstående som verifierades vid flera intervjuer. Alltså kan inflytandet från förvaltningen sägas vara högt även på det här området. Dock kan man här dra paralleller till Bengtssons studie (2010) där han diskuterar hur tjänstemän ofta agerar anteciperande gentemot politiken, det vill säga utformar förslag i enlighet med vad politiken vill för att på så sätt få genomslag för dem. Det gör diskussionen om vem som egentligen formulerar policy något mer komplex.

En politiker tyckte att det gick utmärkt att vara delaktig vid utformningen av handlingsplanen om man så vill, men ansåg att den i nuläget är bra och lagom avgränsad. Andra personer från både den politiska sidan och förvaltningen tycker att den kunde vara mer avgränsad för att undvika en alltför bred palett av engagemang, medan ytterligare några istället ansåg att den var för tillspetsad och det kan riskera att vissa områden inte inkluderas trots att de är viktiga. Det gick inte att urskilja om det var i huvudsak politiker eller tjänstemän som anslöt sig till

¹³ Internationell handlingsplan för Västra Götalandsregionen 2011–2012

den ena eller andra uppfattningen, det var jämnt fördelat över båda lägren. Slutsatsen som kan dras av detta är att det återigen handlar mycket om hur man som individ ser på det internationella engagemanget. Slutligen kan sägas att området för policyskapande har en större inblandning från tjänstemannasidan än vad den klassiska dikotomimodellen (figur 2) vill göra gällande. Därmed stämmer Svaras modifierade modell (figur 3) bättre in på hur området policy fördelas mellan politik och förvaltning, kanske borde till och med en ännu större del tillägnas förvaltningen med tanke på hur arbetsfördelningen i Västra Götalandsregionens internationella engagemang har beskrivits vid intervjuerna.

6.4.3 Administration

Inom administrationsansvaret återfinns vi implementering av policy och även utvärdering av den. Utifrån intervjuerna och formuleringen i handlingsplanen är det oklart vem som egentligen har huvudansvaret för implementering av det internationella arbetet, politiken eller förvaltningen. Enligt handlingsplanen ska Västra Götalandsregionen nominera kandidater till internationella organisationer och detta görs på politisk nivå, ofta i samband med den beredning som finns till stöd för regionstyrelsen i internationella frågor, men nomineringarna kan även komma från nämnder och styrelser. Däremot nämnde några svars personer, i huvudsak tjänstemännen, att det är viktigt att utvärdera de insatser som görs för att kunna bedöma värdet i dem. Detta kan indikera att det trots allt är förvaltningen som tar ett större administrativt ansvar i Västra Götalandsregionen.

Svara drar slutsatsen att det oftast är områdena för policy och administration som tenderar att glida in på varandra, vilket även den här studiens resultat kan verifiera. Sammanfattningsvis kan man därmed konstatera att Svaras dikotomi-dualism-modell stämmer bäst för att beskriva det administrativa området, möjligen är politikernas inflytande på administrationen något större än i Svaras modell utifrån den begreppsliga definitionen.

6.4.4 Ledning

Ansvar för ledning i form av rekrytering och arbetsmetoder ligger i stort sett helt och hållet på förvaltningen i den klassiska dikotomimodellen. Som jag tidigare har nämnt har inte ledningsfrågor varit i fokus i uppsatsens problemformulering, därför har jag inte fått någon större inblick i hur ledningsansvaret är fördelat. Ingen av de politiker jag har intervjuat har på egen anmodan börjat prata om ledningsfrågor, vilket kan vara ett tecken på att de inte anser det vara deras ansvarsområde. Inte heller vid intervjuer med tjänstemännen har ledningsfrågan

kommit upp särskilt många gånger. Om det beror på att jag inte inkluderat det som ett tema för min studie, eller om det helt enkelt inte upplevs ha så stark koppling till det internationella arbetet från intervjupersonernas sida är svårt att avgöra. Klart är i alla fall att politikerna hyser stor tilltro till förvaltningens expertis på det internationella området, vilket kan indikera att de undviker att involvera sig vid rekrytering eller arbetsmetoder för organisationen. Endast en politiker diskuterade hur tjänstemannasidans kompetens och erfarenheter svarar mot behovet i det internationella arbetet, men det var som sagt ett undantagsfall utifrån helheten av intervjuerna. Slutsatsen blir därmed att politiken i huvudsak inte ingriper vid frågor som rör rekrytering till förvaltningen och organisationsstruktur enligt ledningsansvaret.

6.5 Övergripande analys

Som ovanstående genomgång har visat stämmer så går både den klassiska dikotomimodellen och den modifierade dikotomi-dualism-modellen att applicera på det område jag har undersökt. Detta visar på att modellerna var tillämpbara vid analysen eftersom det gick att identifiera de fyra ansvarsområdena både i det bakgrundsmaterial i form av styrdokument jag analyserade, men man kunde även utläsa dem ur intervjumaterialet. En viktig poäng i sammanhanget är dock att jag hade modellerna för ögonen vid analysen av intervjumaterialet och kanske därför valde att se mönster i svaren som överensstämde med modellens fyra områden medan jag kan ha bortsett från andra delar.

Å andra sidan tar intervjuer lång tid att analysera; transkriberingarna skapar ett omfattande material som sedan ska tolkas och läsas om och om igen, vilket gör analysen till ett tungt arbete. Därför underlättar det om man har klara och tydliga analysmodeller att strukturera sina tolkningar kring, även om det finns en risk att man därmed går miste om andra intressanta infallsvinklar i materialet som inte går att infoga i analysmodellen. Till exempel talades det mycket om de internationella organisationernas sammansättning och funktion vid intervjuerna, vilket jag efterhand insåg skulle kräva allt för stort utrymme att analysera och därför valde jag att bortse från att gå in på det alltför mycket för att hålla en röd tråd i analysen med kopplingar till bakgrunden och forskningen.

Svaras studier av samspelet mellan politik och förvaltning är omfattande och har bestått i både kvantitativa och kvalitativa studier, över tid och jämförelser mellan länder, medan den här studien endast erbjuder ett tvärsnitt av hur en region arbetar. Trots det anser jag att mycket

stämmer överens, särskilt med modellen för dikotomi-dualism. Det visar att arbetsfördelningen mellan politik och förvaltning i Västra Götalandsregionens internationella engagemang inte överensstämmer fullt lika mycket med den klassiska dikotomimodellen, även om det verkar det vara den som i viss mån lever kvar i mångas medvetande. Vid ett flertal intervjuer framkom svar som indikerade att personen ifråga såg på fördelningen mellan politik och förvaltning som klar och tydlig, där politiken står för värden och policy medan tjänstemännen står för expertkunskap och administration. Den sammantagna analysen av alla intervjusvar enligt modellen visar dock en något annan bild. Detta leder mina tankar till att man som verksam i regionen kanske har ett sätt att se på arbetsfördelningen normativt, som det bör vara, medan det i själva verket ser ut på ett annat sätt i praktiken.

En annan intressant iakttagelse är att överensstämmelsen är väldigt stor mellan politikernas och tjänstemäns syn på arbetsfördelningen, man har lyckats hitta en form av allmänt accepterad ordning för ansvaret vid internationellt arbete som de flesta tycks vara nöjda med. En bidragande orsak till att det fungerar verkar vara att man arbetar nära varandra utan hierarkiska strukturer, vilket överensstämmer med den tidigare forskningen som presenterades ovan, där till exempel Goldsmith och Larsen anför att den nordiska modellen innebär att värdera konsensus och samarbete som viktigt. Flera intervjupersoner påpekar att det inte finns någon prestige i samarbetet mellan politiker och tjänstemän, båda parter hjälper till där det behövs och bistår varandra. Ingen av intervjupersonerna upplevde samarbetet som negativt, mer än att några nämnde att det tidigare har varit en del oklarheter, men att det har blivit mycket bättre i takt med att regionen har etablerat sig. Individuella skillnader angavs ofta vara orsaken i de fall där samarbetet fungerat mindre bra.

6.6 Slutsatser och avslutande reflektioner

För att återkoppla till den problemformulering jag presenterade i uppsatsens inledande kapitel, nämligen huruvida arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstemän kan påverkas och förändras vid internationellt engagemang, kan konstateras att den påverkas i viss mån men inte så mycket som jag kanske hade förväntat mig. Därmed har några intressanta slutsatser kunnat dras utifrån analysen:

- Individuella skillnader inom både politik och förvaltning bidrar i hög grad till att utforma Västra Götalandsregionens internationella engagemang.

- Styrdokument för internationellt arbete är nödvändigt och uppskattat, men används olika mycket beroende på hur stor erfarenhet man har på området.
- Samspelet mellan politik och förvaltning fungerar för det mesta på ett konfliktfritt sätt trots att rollerna inte är renodlade eller tydligt definierade i Västra Götalandsregionens internationella arbete.

Min förhoppning var att uppsatsens resultat skulle kunna ge ett bidrag till den fortsatta forskningen kring relationen mellan politik och förvaltning, och jag tycker att den har belyst hur det kan se ut på regional nivå vid internationellt engagemang, trots att bidraget som sagt är blygsamt med tanke på studiens omfattning. Det ska dock poängteras att svaren från enstaka intervjuer kan bidra till en större insikt i hur arbetssättet ser ut än vad till exempel en nationellt omfattande enkätundersökning skulle göra. Här fick intervjupersonerna chansen att utveckla sina svar och jag därefter tolka dem utifrån analysramen. På så sätt framkom intressanta skildringar av hur det vardagliga internationella arbetet ter sig, och vilka uppfattningar intervjupersonerna har om regionens internationella engagemang.

I vissa fall går det att se sambanden med vad tidigare forskning har kommit fram till. Jag nämnde tidigare Bergström et al (2008) som kom fram till att personliga relationer präglar arbetsfördelningen i hög grad på den kommunala nivån, och samma tendens kan utifrån den här studien skönjas på regional nivå. Fortsättningsvis hävdar Goldsmith och Larsen (2004) att nya strukturer för beslutsfattande i form av samverkan mellan flera aktörer kan bli en utmaning i arbetet vilket jag också känner igen från flera intervjupersoners skildring av arbetsformerna i de organisationer de är verksamma. Slutligen nämnde jag ovan att anteciperingen från tjänstemän vid utformning av beslutsförslag kan vara en orsak till den samstämmighet som finns på kommunal nivå enligt Bengtssons kommande avhandling (2010). Den här studien indikerar att samma mönster kan finnas även på den regionala nivån.

I inledningen diskuterade jag den större frågan inom ramen för relationen mellan politik och förvaltning, nämligen det demokratiska underskott vissa menar att ett allt för stort inflytande från förvaltningen kan medföra. Det är ingen fråga som har diskuterats ingående vid intervjuerna men ämnet har berörts vid några tillfällen. Bland annat är det intressant att styrdokumentet används som en legitimation för att berättiga det internationella arbetet.

Betydelsen av detta är att styrdokumentet ytterst är fastställt av de folkvalda politikerna och därmed har medborgarna möjlighet att ifrågasätta politikernas handlande utifrån dessa.

Däremot kan man diskutera framkomsten av styrdokumentet som ju ofta arbetas fram på tjänstemannansidan för att sedan godkännas politiskt. Många politiker i Västra Götalandsregionen har inte heltidsuppdrag och kan omöjligt sätta sig in i de detaljer som krävs för att bedöma styrdokumentets relevans. Politikerna som ingick i studien verkar generellt hysa stor tilltro till förvaltningens kompetens att bedöma vad som bör prioriteras och inte. Huruvida tjänstemännen i sin tur låter sig styras av politiska viljeriktningar, eller utgår enbart från sin expertkompetens och agerar neutralt (jfr med Lipskys närbyråkrater), är en större fråga som dessvärre inte besvaras utifrån den här studien.

Sammanfattningsvis kan man säga att det är svårt att generalisera till en djupare teoretisk diskussion om implikationerna för demokratin utifrån studiens resultat. Jag tror dock att de flesta jag har intervjuat kan skriva under på att det ytterst ligger i deras intresse att skapa ett mervärde för regionens invånare genom det internationella engagemanget, och att de inte reser på konferenser och generalförsamlingar över hela Europa enbart för att avnjuta fria middagar med kollegor från andra regioner. Det regionala samarbetet över Europas gränser har växt sig starkt under de senaste decennierna och formerna för arbetet utvecklas ständigt. I takt med utvecklingen kommer förhoppningsvis framtida forskningsbidrag fortsätta att studera och granska arbetsfördelningen mellan politik och förvaltning och dess implikationer för demokratin.

Referenslista

Tryckta källor

Bengtsson, Mats (2010)

Underlag till slutseminarium 2010-11-25

Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.

Bergström, Tomas, Magnusson, Håkan & Ramberg, Ulf (2008)

Through a Glass Darkly: Leadership Complexity in Swedish Local Government

Local Government Studies 34:2, 203–220

Brunsson, Nils & Jönsson, Sten (1979)

Om politikernas inflytande på politiken

Liber Förlag Falköping

Ejersbo, Niels & Hansen, Kasper (2002)

The Relationship Between Politicians and Administrators – A Logic of Disharmony

Public Administration vol 80 no 4 2002, s 733–750

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (2007)

Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad

Tredje upplagan, Norstedts Juridik

Gren, Jörgen (2002)

Den perfekta regionen? – en nyregionalism i Europa och samspelet mellan staten, regionen och den europeiska integrationen

Lund, Studentlitteratur

Goldsmith, Mike & Larsen, Helge (2004)

Local Political Leadership: Nordic Style

International Journal of Urban and Regional Research Volume 28.1 March 2004, s 121-33

Hettne, Jörgen (2003)

Subsidiaritetsprincipen – Juridisk granskning eller politisk kontroll?

Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS)

Jerneck, Magnus & Gidlund, Janerik (2001)

Komplex flernivådemokrati – Regional lobbying i Bryssel

Kristianstad, Liber Ekonomi

Johansson, Jörgen (2010)

Regionkommuner och kommunal självstyrelse – Politiska utmaningar i relation mellan lokalt och regionalt

i von Bergmann-Winberg, Marie-Louise och Tallberg, Pontus

Flernivåstyrning framgångsfaktorer för kommuner, regioner och staten

Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns landsting och Sveriges kommuner och landsting

Jonhäll, Bo (2004)

Regional demokrati – Skåne och Västra Götaland

Västra Götalandsregionen, Region Skåne och Warne förlag

Kvale, Steinar & Svend Brinkmann (2009)

Den kvalitativa forskningsintervjun

Andra upplagan, Studentlitteratur

Legnér, Mattias (2008)

Centrum och periferi genom historien. Om regionens kulturella betydelse i Europa

i Tallberg, Pontus, Johansson, Yngve & Wredén, Börje

Regioner i Europa

Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplane- och trafikkontoret vid Stockholms läns landsting

Lindeborg, Lisbeth (2008)

Regional mångfald

i Tallberg, Pontus, Johansson, Yngve & Wredén, Börje

Regioner i Europa

Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplane- och trafikkontoret vid Stockholms läns landsting

Nilsson, Lennart (2010)

Regionen och flernivådemokratin? Ett medborgarperspektiv

i von Bergmann-Winberg, Marie-Louise och Tallberg, Pontus

Flernivåstyrning framgångsfaktorer för kommuner, regioner och staten

Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns landsting och Sveriges kommuner och landsting

Pierre, Jon (2001)

Decentralisering, governance och institutionell förändring

i Bo Rothstein (2001)

Politik som organisation

SNS Förlag

Premfors, Rune, Ehn, Peter, Haldén, Eva & Sundström, Göran (2003)

Demokrati & Byråkrati

Studentlitteratur

Provan, Keith G & Kenis, Patrick (2007)

Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness

Journal of Public Administration Research and Theory augusti 2007

Svara, James H (1985)

Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship Between Policy and Administration in Council-Manager Cities

Public Administration Review januari – februari 1985

Svara, James H (2001)

The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration

Public Administration Review mars – april 2001 vol. 61 nr 2

Svara, James H (2006)

The Search for Meaning in Political-Administrative Relations in Local Government

International Journal of Public Administration 29: 1065–1090

Strömberg, Johan (2009)

Kan nätverksstyrning förenas med folkstyre? Stadsbyggnad, governance och demokrati i planeringen av Norra och Södra älvstranden i Göteborg

Förvaltningshögskolans rapporter nr 109, Göteborgs Universitet

Törnqvist, Gunnar (2008)

Renässans för regioner: om tekniken och den sociala kommunikationens villkor

Stockholm: SNS förlag

Elektroniska källor

EU och internationellt

Assembly of European Regions (AER)

<http://www.aer.eu/home.html> Besökt den 10 maj 2011 kl. 12.19

Conference of Peripheral and Maritime Regions (CPMR)

<http://www.cpmr.org/index.php> Besökt den 10 maj 2011 kl. 12.19

European Association for Regional and Local Authorities for Lifelong Learning (EARLALL)

<http://www.earlall.eu/page.asp?p=14935&l=1> Besökt den 10 maj 2011 kl. 12.19

Inforegio

http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm# Besökt den 21 maj 2011 kl. 18.00

North Sea Commission (NSC)

<http://www.northseacommission.info/> Besökt den 10 maj 2011 kl. 12.19

OECD:s uppslagsverk på Internet

<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1434> Besökt den 22 mars 2011 kl. 11.15

Regionkommittén

<http://www.cor.europa.eu/pages/CoRAtWorkTemplate.aspx?view=detail&id=88155bdb-4c1f-4725-a9df-c2309b2a2a96> Besökt den 10 maj 2011 kl. 12.20

Nationellt

Kommunallagen 1991:900

<http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=1991:900>

Besökt den 12 maj 2011 kl. 10.37

Regeringens hemsida: Internationellt samarbete

<http://www.regeringen.se/sb/d/1887/a/12289> Besökt den 22 mars 2011 kl. 13.30.

Regeringsformen 1974:152

<http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=1974:152>

Besökt den 12 maj 2011 kl. 10.37

Statistiska Centralbyråns hemsida

<http://www.scb.se/> Besökt den 18 mars 2011 kl.11.08

Svensk författningssamling: Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län 2010:630

<http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=2010:630>

Besökt den 12 maj kl. 10.37

Tillväxtverkets hemsida

<http://www.tillvaxtverket.se/> Besökt den 18 mars 2011 kl.11.08

Västra Götalandsregionens hemsida

<http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startside/> Besökt den 21 maj 2011 kl.

12.08

Statens offentliga utredningar och kommittédirektiv

(samtliga handlingar finns på regeringskansliets sida <http://www.regeringen.se/sb/d/108>)

Socialdepartementet & Ansvarskommittén. SOU 2007:10

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft: Ansvarskommitténs slutbetänkande

Socialdepartementet. Dir 2009:62

Översyn av statlig regional förvaltning m.m.

Förteckning över skriftligt bakgrundsmaterial

(samtliga handlingar finns på Västra Götalandsregionens hemsida

<http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startside/>)

Vision Västra Götaland – Det goda livet

Internationell policy för Västra Götalandsregionen

Internationell handlingsplan 2011-2012

Sammanfattning

Uppsatsens syfte är att undersöka och beskriva arbetsrelationen mellan regionala politiker och tjänstemän som arbetar internationellt. Kan det vara så att ansvarsfördelningen dem emellan skiljer sig åt beroende på om man arbetar i sin hemorganisation eller om man arbetar internationellt och då möter andra organisationskulturer? Vilken roll i sammanhanget spelar de styrdokument som fastställer det internationella arbetet? Och hur ser de verksamma personerna på ansvarsfördelningen mellan politik och förvaltning, kort sagt vem bestämmer på bortaplan? Som avgränsning har jag valt att titta på den regionala nivån, som är väletablerad i stora delar av Europa men ännu inte har införts till fullo i Sverige. Detta kan medföra att man som en svensk region tar inspiration från hur andra regioner arbetar, eller använder sig av olika strategier för att få inflytande på den internationella arenan. I enlighet med uppkomsten av governance sker påverkan på EU:s institutioner i allt högre utsträckning via nätverk och informella kanaler, vilket även avspeglas i de samarbeten en region involverar sig i på den europeiska nivån. När påverkan sker via informella kanaler eller via förvaltningen istället för de folkvalda politikerna blir det av intresse att ifrågasätta om den representativa demokratin efterlevs och fyller sin funktion, vilket är den större, övergripande frågeställningen. För att finna svaren på mina forskningsfrågor har jag valt att göra en kvalitativ intervjustudie med politiker och tjänsteman i en utvald organisation, Västra Götalandsregionen. Materialet från intervjuerna analyseras utifrån forskningens tidigare fastställda modeller för samarbete mellan politik och förvaltning.

Studien visar bland annat att individuella skillnader både hos de förtroendevalda och inom tjänstemannakåren i hög grad bidrar till att utforma Västra Götalandsregionens internationella engagemang. Samtidigt är inte skillnaden från hur man arbetar på hemmaplan särskilt stor utan följer i princip samma typ av uttalade arbetsfördelning. Styrdokument för internationellt arbete är nödvändigt och uppskattat, men används olika mycket beroende på hur stor erfarenhet man har på det område som är aktuellt. Sammanfattningsvis kan man säga att samspelet mellan politik och förvaltning fungerar för det mesta på ett konfliktfritt sätt trots att rollerna inte är renodlade eller tydligt definierade i Västra Götalandsregionens internationella arbete. I enlighet med tidigare forskning dras slutsatsen att både förvaltning och informella kanaler bidrar till att påverka politiken som förs på den internationella arenan.

Bilaga 1: Intervjuguide

Intervju med _____

Datum: _____

Inledningsfrågor

Hur länge har du varit verksam som förtroendevald/tjänsteman i Västra Götalandsregionen?

Och hur länge har du varit verksam i [internationell org]?

Vad är din bakgrund (politiskt, arbetsmässigt, utbildningsmässigt)? Andra organisationer/nätverk?

Vad tycker du är viktigast med internationellt arbete?

Tema 1: Mötet med andra regioner och arbetet i [internationell org]

Vilka arbetsuppgifter har du som är relaterade till [internationell org]?

Hur ofta deltar du vid möten/generalförsamlingar med [internationell org]?

Tycker du att dessa möten/gf är bra att vara med på? Vad är i så fall bra och vad är dåligt?

Anser du att det är skillnad på hur VGR arbetar jämfört med andra regioner? Både svenska och utländska. Var ligger skillnaderna? Arbetsfördelningen mellan politiker och tjänstemän till exempel?

Hur skulle du beskriva [internationell org]:s organisation? Bra och dåligt t.ex.

Tycker du att Västra Götalandsregionen och andra svenska regioner är väl representerade i [internationell org]?

Tycker du att Sveriges regioner arbetar aktivt för att synas ute i Europa och påverka EU-politiken? I så fall, på vilket sätt? Om inte, hur tycker du att det borde vara?

Tema 2: Att följa policyn

VGR har ju ett antal styrdokument som gäller internationellt arbete, så som en internationell handlingsplan som regionstyrelsen har fastställt. Har du läst handlingsplanen eller på något annat sätt fått del av innehållet i den, t.ex. genom muntlig information?

Är den på något sätt närvarande i ditt arbete, hur förhåller du dig till den?

Har du några andra synpunkter på de styrningsdokument och riktlinjer som VGR har fastställt för internationellt arbete?

Upplever du att de är viktiga?

Stämmer de överens med prioriteringarna för [internationell org]? Eller finns det några motsättningar där, upplever du?

Tema 3: Arbetsfördelningen mellan politiker och tjänsteman

Hur tycker du generellt att relationen mellan politiska företrädare och tjänstemän ser ut i Västra Götalandsregionen?

Och hur ser det ut när man är ute på internationella uppdrag? Är det någon skillnad där?

Har du kontinuerlig kontakt med de tjänstemän/politiker som du arbetar med, jag tänker nu främst på det arbete som är relaterat till [internationell org]?

Skulle samarbetet med tjänstemännen/politikerna kunna bli bättre på något sätt och i så fall, hur?

Tycker du att ansvarsfördelningen mellan politiker och tjänstemän är tydlig? Vet du vad som är ditt ansvar att göra och vad som är tjänstemännens/politikernas?

Bilaga 2: Sammanställning av intervjupersoner

Politiker	Partitillhörighet	Organisation	Intervjudatum
Mimmi von Troil	M	CPMR, NSC	31 mars kl 09.30
Anders Fasth	KD	CPMR, NSC	5 april kl 10.00
Lars Nordström	FP	CPMR, NSC	6 april kl 13.00
Hans Aronsson	S	AER	12 april kl 10.00
Magnus Berntsson	KD	AER	18 april kl 10.00
Tjänstemän	Arbetsområde	Organisation	
Peter af Wetterstedt	Regionutveckling	AER, ReK	21 mars kl 09.00
Lisa Belfrage	Regionutveckling	CPMR, NSC, AER	24 mars kl 10.30
Tomas Olsson	Kultur	CPMR, NSC	28 mars kl 10.15
Anders Carlberg	Regionutveckling	CPMR, NSC	30 mars kl 13.00
Marja-Leena Lampinen	Regionutveckling	EARLALL	7 april kl 09.00
Per Hörberg	Miljö	CPMR, NSC, AER	7 april kl 15.00

Kommentar: I tabellen använder jag mig av förkortningarna för de organisationer som ingår i studien, även Regionkommittén ingår i ett fall. Med tanke på att NSC är en underkommission till CPMR har intervjupersonerna nästan alltid haft parallella engagemang i de båda. Det kan även hända att personerna har haft kortare uppdrag i andra organisationer men här har jag valt ut de som huvudsakligen har nämnts vid intervjuerna. Arbetsområdet syftar till att beskriva nuvarande arbetsplats utefter de tre avdelningarna under Tillväxt & Utveckling inom Västra Götalandsregionen, även om några personer har arbetat inom andra avdelningar tidigare.