



Magnus Jerneck

"Öresund – det gränsregionala ledarskapets problem"

ur

Fredrik Nilsson, Hanne Sanders & Ylva Stubbergaard (red.)

Öresundsgränser: Rörelser, möten och visioner i tid och rum
(2007)

Serie: Centrum för Danmarksstudier nr 14, ISSN: 1651-775X

Upplaga för elektronisk publicering 2021 för forsknings-, utbildnings-
och biblioteksverksamhet och ej för kommersiella ändamål.

Publicerad med tillstånd från Makadam förlag.

<https://doi.org/10.37852/oblu.126.c178>

Tryckt utgåva finns i bokhandeln:

ISBN 978-91-7061-035-6

Makadam förlag, Göteborg & Stockholm

www.makadambok.se

Edition to be published electronically 2021 for research, educational and
library needs and not for commercial purposes.

Published by permission from Makadam Publishers.

<https://doi.org/10.37852/oblu.126.c178>

A printed version is available through book stores:

ISBN 978-91-7061-035-6

Makadam Publishers, Göteborg & Stockholm, Sweden

www.makadambok.se



Denna Creative Common-licens betyder att du som använder verket måste erkänna
ovanstående som upphovspersoner; att spridning av texten är tillåten, men endast
i icke-kommersiella sammanhang; att verket inte får bearbetas.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.sv>

ÖRESUND – DET GRÄNSREGIONALA LEDARSKAPETS PROBLEM¹

Magnus Jerneck

Inledning

Gränsregionalt samarbete över nationsgränser har länge varit en kontinentaleuropeisk specialitet, som nu även vunnit insteg i norra Europa. Av alla de mellanregionala samarbetsprojekten i Norden är det i Öresund det mest spektakulära. Här pågår i accelererande takt ett avancerat och för skandinaviska förhållanden unikt försök att bygga en transnationell region.²

Öresund bestod från början av Köpenhamn och Malmö med omnejd. Efterhand har det geografiska området vuxit. Numera ingår hela Själland, samt Lolland, Falster, Bornholm och hela Skåne. Efter skandinaviska förhållanden rör det sig om en avsevärd befolkningskoncentration. Drygt 3,5 miljoner människor bor och arbetar här, varav två tredjedelar på den danska sidan.³ Prognoser säger att omkring 4 miljoner människor bor i regionen om 20 år.

Öresundsprojektet är inte bara en fråga om en nostalgisk återknytning till 1950- och 60-talens visioner om ett gemensamt Örestad, det är också ett försök till en vidareföring och utveckling av dessa ideal.⁴ Flera regio-

1. Jag vill rikta ett särskilt tack till Ylva Stubbergaard, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, och Torben Åberg, Öresundskomiteen, för värdefulla och konstruktiva synpunkter.

2. Idén om att förena Öresund är dock gammal. Se t.ex. Markus Idvall, »Nationen, regionen och den fasta förbindelsen. Ett hundraårigt statligt projekts betydelse i ett territoriellt perspektiv«, *Öresundsregionen – visioner och verklighet*, red. Sven Tägil, Fredrik Lindström & Solveig Ståhl, Lund 1997, s. 126–151.

3. *Öresund, Denmark/Sweden*, OECD Territorial Reviews, Paris 2003; Gunnar Törnqvist, *Science at the Cutting Edge. The Future of the Öresund Region*, København 2002.

4. Anna Wieslander, »Att bygga Öresundsregionen. Från 1960-talets utvecklingsoptimism till 1990-talets lapptäcksregionalism«, *Öresundsregionen – visioner och verklighet*, red. Sven Tägil, Fredrik Lindström & Solveig Ståhl, Lund 1997, s. 77–125.

nala företrädare har påpekat att Öresund bör bli en av flera centrumbildningar i en större, flerkärnig regionkonstruktion omfattande större delen av Sydsandinavien, norra Tyskland och södra Östersjön, med förgreningar till Göteborg och Oslo. Inte minst inom de strategiska projekt och samarbetskonstellationer som syftar till att utveckla handel och infrastruktur har detta synsätt fått ett starkt genomslag.

Det konkreta målet är att åstadkomma en märkbar välständsökning på bägge sidor om Sundet genom *ekonomiskt* samarbete i olika former. Visionen är att göra Öresund till en välfungerande arbetsmarknad och inte bara till en plats för vardagsturism. Bland ledande politiker och näringslivsföreträdare finns det en stark förhoppning om att ekonomins territoriella bundenhet på sikt kan försvinna helt i Öresundsregionen och därmed närma sig den grad av ekonomisk integration som råder inom respektive land. Man vill skapa en region i världsklass, som kan hävda sig mot andra framgångsrika regioner i Europa och övriga världen.⁵ Öresund skall bli en framstående representant för den nya kunskapsekonomin, är tanken. För några av de mest entusiastiska samarbetsivrarna är ambitionen att regionaliseringen också skall leda till ett politiskt och socialt närmande mellan Skåne och gamla »Västdanmark«. Så småningom vill man få till stånd en gemenskapskänsla över den nationsgräns som än i dag fungerar som kulturell skiljelinje.⁶

Avgränsningen av själva »Öresund« förändras emellertid kontinuerligt. Det är inte någon på förhand given konstruktion, utan något som hela tiden är föremål för revidering.⁷ På samma sätt som regioner i gemen är »förhandlade«, har Öresundsregionaliseringen tagit sig olika skepnader och burits fram av olika visioner, där tankar om skånsk återförening med det danska ställts i kontrast till mer affärsmässiga överväganden.

Hur ser då prognoserna för ett *fortsatt* regionbyggande i Öresund ut? Hur förverkligas de storslagna visionerna?

Än så länge har man i första hand »smörjt gångjärnen«, säger många.

5. Detta sätt att resonera är vanligt förekommande i t.ex. den antologi som den danske kulturgeografen Wichmann Matthiessen stått som redaktör för, *Öresundsområdet. Verdensklasse – eksempler & perspektiver*, red. Christian Wichmann Matthiessen, København & Malmö 1998.

6. Jfr *Öresundsbronns kunder om initiativer og barrierer*, rapport, Öresundsbro konsortiet 2005 (www.oresundsbron.com).

7. Tom O'Dell, »Öresund and the regionauts«, *Culture and Cooperation in Europe's Borderlands*, red. James Anderson, Liam O'Dowd & Thomas M. Wilson, European Studies No. 19, Amsterdam & New York 2003.

Integrationen måste »hjälpas på traven« och stöttas av ytterligare politiska initiativ för att kunna bli en verklig framgång. Flera av de problem som gör att integrationen i Öresundsregionen fortfarande går trögt bottenar t.ex. i de stora skillnaderna ifråga om skatteregler, socialförsäkrings-system och arbetsmarknadsvillkor. Hittills har politikerna på riksnivå inte försökt harmonisera lagstiftningen mellan Sverige och Danmark, något flertalet pendlare upplever som ett problem, allvarigare än de kulturella olikheterna.⁸

Utgångspunkten är att samarbets- och integrationsprocessen kräver någon form av politiskt *ledarskap*, ett ledarskap som fortsatt kan verka som motor i regionbyggandet, eventuellt uppbyggt kring en ny, gemensam institutionell ordning, som starkare än tidigare binder ihop de nu mer eller mindre åtskilda politiska, administrativa, ekonomiska och sociala strukturerna.

I denna uppsats skall jag diskutera hur ett sådant ledarskap kan vara utformat mot bakgrund av rådande förutsättningar och gällande visioner. Samtidigt som de institutionella problemen är ytterst komplicerade, för att inte säga svårforcerade, är förväntningarna på vad Öresundsregionen kan – och bör – åstadkomma av naturliga skäl mycket stora.

I en uppmärksammas och i långa stycken mycket positiv OECD-rapport från 2003 slås det fast att Öresundsintegrationen på sannolika grunder inte kan komma att styras inom ramen för en stark institutionell struktur, och att erfarenheterna av det system som kallas »governance without government« varit över förväntan.⁹ Den omständigheten kan t.ex. förklara varför idén om ett gränsöverskridande myndighetssamarbete fortfarande inte fått ett bredare genomslag.¹⁰

Min utgångspunkt är att ingendera av de många aktörerna/institutionerna i Öresundsområdet kommer att få en exklusivt *överregional* funktion, mot bakgrund av den speciella flernivåstruktur, som råder på det politiska området. Ett Öresundsparlament med vidhängande exekutiv får betraktas som en utopi, eller möjligen dystopi, beroende på vilken ut-

8. *Øresundsbrons kunder om initiativer og barrierer.*

9. *Öresund, Denmark/Sweden*, s. 175f.

10. En arbetsgrupp lydande under Öresundskomiteen arbetade under 2004 fram ett dokument med syftet att främja debatten i frågan. Se *Cross Border Governance i Øresundsregionen*, Arbets-pm från GMS arbetsgrupp och Temadebat i Öresundskomiteen 2004.

gångspunkt som anläggs. Det rimliga är därför att även fortsättningsvis utgå från Öresundsregionens politiska struktur som i huvudsak platt och fragmentarisk, även om statsmakterna i de bägge länderna har en i vissa frågor överordnad beslutskapacitet.

En sak är att staten på ömse sidor om Sundet är den enda kraft som besitter s.k. »kompetens-kompetens«, dvs. den formella och reella kapaciteten att bestämma gränserna för sin egen och andras beslutsrätt; staten är t.ex. den enda instans som kan träffa bindande folkrättsliga avtal för att reglera de rättsliga skillnader, som nu existerar mellan Danmark och Sverige. En annan sak är om den på egen hand skulle kunna »stimulera fram« det klimat som är nödvändigt för integrationen att blomstra. Möjligen kan man hävda att ingen av de många intressenterna i Öresund ensam kan klara detta. Poängen är att enskilda aktörers reella handlingskraft i ovanligt hög grad är beroende av alla andras önskemål och beteende.

En pluralistisk politisk miljö aktualiserar den klassiska kapacitets- och auktoritetsproblematiken och reser frågan om vem som har *mandatet* att utöva ledarskapet. Frågan har stor likhet med frågan om vem som »äger« regionprojektet. Är det staten, de regionala intressenterna, näringslivet? Ur ansvars- och tydlighetssynpunkt är det angeläget att få detta klarlagt. I dagsläget kan man emellertid säga att Öresundsregionen svävar i något av ett demokratiskt och konstitutionellt *tomrum*, där ingen politisk organisation ensam bär det formella ansvaret eller har mandatet att bedriva politik för regionen som helhet. Det finns ingen gemensam förvaltning, inget gemensamt valsystem eller gemensamt parlamentariskt organ. Den politiska organisationen i Öresund måste därför med nödvändighet kombinera formella överenskommelser och institutioner med informella dimensioner, som nätverk, normer och oskrivna umgängesseder. Samtidigt gäller det att försöka koordinera verksamheten på ett effektivt sätt. I min diskussion av ledarskapets utformning kommer fokus att ligga på de informella aspekterna.

Ledarskapets förutsättningar – visioner och verklighet i Öresundsregionen

Att Öresundsregionen har en betydande tillväxtpotential är de flesta observatörer ense om.¹¹ I ekonomiskt hänseende är den redan nu ett ganska välintegrerat område. Tullar och andra begränsningar för handel mellan länderna har försvunnit genom EU:s inre marknad (1992) och Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (1995). Inom forskning och utveckling hör Storköpenhamn med Malmö/Lund till de ledande i Europa.

Tack vare Öresundsbron, vilken de facto blivit en »regional förbindelse«¹² som symbol för kommunikation uppmanar till rörelse,¹³ har antalet resande över Sundet ökat mycket kraftigt. Sedan Bron invigdes den 1 juli 2000 har drygt 75 miljoner personresor företagits, merparten i bil eller buss. Antalet järnvägsresenärer ökar stadigt.¹⁴ I rusningstid är det ståplats på tågen.

Optimisterna räknar med att utbyggda, och förhoppningsvis billigare, kommunikationer, särskilt för bilar, ökar dagens arbetskrafts pendling på drygt 10 000 personer till det mångdubbla.¹⁵ Även om majoriteten pendlare kommer från Sverige, är endast hälften svenskar. Allt fler danskar, däribland barnfamiljer, har bosatt sig på den svenska sidan. Intresset för Skåne i det forna »Västdanmark« har ökat avsevärt de senaste åren, inte minst bland ungdomar, särskilt studenter och högutbildade.¹⁶ De danska företagens förväntningar på Öresundsintegrationen är nu i paritet med de svenska.¹⁷

Regioner och städer uppfattas i allt högre grad som betydelsefulla aktörer på en internationell marknad, där regional konkurrens är lika viktigt för tillväxten som traditionell ekonomisk tävlan mellan nationer.¹⁸

11. *Öresund, Denmark/Sweden*; Törnqvist.

12. Magnus Jerneck, »Malmö – porten till kontinenten?«, *Lokal makt*, red. Lars-Göran Stenelo & Bengt Norrving, Lund 1993, s. 255f.

13. O'Dell, s. 31–53.

14. *Trafik över Öresundsbron 2000–2005*, rapport, Öresundsbro konsortiet juni 2005 (www.oresundsbron.com).

15. *Ibid.*

16. *På vej mod en integreret Öresundsregion*, rapport, Öresundsbro konsortiet 2005.

17. *Erlhervslivets Öresundsindex 2006*, Rapport udarbejdet for Øresund Industri- & Handelskammare af Copenhagen Economics ApS.

18. Magnus Jerneck, »East meets West. Cross-border cooperation in the Öresund – a success-

Öresundsregionen och Storstockholmsregionen är de enda platserna i Norden som kan attrahera världsledande företag som önskar etablera huvudkontor i Norden. Enligt en undersökning av Öresundsinstitutet är det endast relativt få ställen i världen som samtidigt kan erbjuda både en stor marknad, goda kommunikationer och servicefunktioner och »specialiserade advokatbyråer, reklambyråer, finansiella företag och diverse konsultföretag med internationella förgreningar«.¹⁹

Den ekonomiska integrationen mäts med hjälp av ett index, där siffran 100 representerar ett läge med fullständig integration, utan några egentliga barriärer. I en sådan idealisk situation vore t.ex. Skåne och Själland lika ekonomiskt integrerade som Själland är med övriga Danmark eller Skåne med Stockholm. 2005 var indextalet för Öresundsregionen 64.²⁰ Värdena för den ekonomiska integrationen i regionen har stigit relativt stadigt sedan mätningarna påbörjades 2001. Samtidigt är nyföretagandet i Öresundsregionen lägre än i Stockholm: 6 nya företag per 1 000 invånare jämfört med närmare 10 i den svenska huvudstadsregionen. Det finns alldeles uppenbart en bra bit att gå innan visionerna kan sägas vara förverkligade.

De första årens optimism har därför följts av en tilltagande realism ifråga om möjligheterna att på kort tid förverkliga Öresundsvisionens olika delar. Därmed har regionaliseringsprocessen i Öresund kommit in i en mer pragmatisk fas.

Att det ibland kan vara problematiskt att korsa nationsgränser är uppenbart, särskilt i regionala sammanhang. Den danska forskaren Holst Jørgensen hävdar, mot bakgrund av de dansk-tyska erfarenheterna, att det att balansera »mellem forskellige opfattelser af grænsen« är som att röra sig i »et minefelt«.²¹ Mycket tyder på att erfarenheterna av Öresundssamarbetet, trots de många framgångarna, är likartade. Problemen manifesterar sig i just det gränsregionala ledarskapet. Vad beror detta sakernas tillstånd

ful case of transnational region-building«, *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*, red. Janerik Gidlund & Magnus Jerneck, Cheltenham 2000.

19. Anders Olshov, »Den svenska strukturreformen«, Anders Olshov & Peter Levring, *Danske og svenske strukturreformer. Konsekvenser for Øresundsregionen*, Malmö 2004, s. 11.

20. *Erhvervslivets Øresundsindex 2006*.

21. Birte Holst Jørgensen, »Grænseoverskridende samarbejde i det dansk-tyske grænse-land«, *Territorial dynamik. Streger på landkort – billeder i vore hoveder*, red. Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen, Aarhus 2002, s. 89.

på? Ett svar är att i det »post-suveräna« Europa ändras de traditionella föreställningarna om vad som utmärker territorialiteten och det politiska rummet.²² Ett annat är att den institutionella mångfalden i regionen försvårar en effektiv styrning och ett heltäckande ansvarstagande, ett tredje att intressekonflikter mellan olika politiska nivåer och instanser är ett allvarligt hinder för politisk kraftsamling, ett fjärde att de rådande kulturskillnaderna mellan länderna skapar missförstånd och gnissel i samarbetet.

Ökad komplexitet och institutionell mångfald

I den senmoderna samhällsstrukturen flätas olika beslutsnivåer in i varandra, allt från det lokala till det globala, med följderna att de traditionella föreställningarna om gränserna för statens roll sätts under press och relationen mellan nivåerna förändras.²³ Samtidigt uppträder allt starkare tendenser till sammankoppling mellan det vi skulle kunna kalla för skilda samhällsfärer, nämligen politiken, marknaden och civilsamhället.²⁴ Dessa tyngdpunktsförskjutningar försvårar traditionell statlig styrning – styrningskedjan blir svagare i allt fler länkar – och banar väg för intressekamp mellan nivåer och grupper.

Politiken och ekonomin är i rumslig mening²⁵ knutna till världsomspännande arenor och kraftfält i en tidigare okänd omfattning, samtidigt som lokala och regionala särintressen skall samordnas och harmonieras. Detta innebär att politiken har att hantera en ny och mer komplex relationslogik mellan både beslutsnivåer och olika samhällsintressen. Regionbyggandet i Öresund är inget undantag, tvärtom. Det är i väldigt hög grad uttryck för just samspelet mellan lokala, regionala, statliga och europeiska strävanden. Samtidigt som statsmakterna i de två länderna har positioner att bevaka, är både kommunala och regionala företrädare starkt engagerade i regionaliseringsprocessen.

22. Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen, »Territorier, Rum og Dynamik«, *Territorial dynamik. Streger på landkort – billeder i vore hoveder*, red. Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen, Aarhus 2002, s. 13–39.

23. *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*, red. Janerik Gidlund & Magnus Jerneck, Cheltenham 2000.

24. Jfr Urban Strandberg, »Symposium: Consolidated or Eroded Political Legitimacy? Perspectives on Scandinavian Democracies«, *Journal of European Public Policy*, 13:4 2006, s. 537–550. Se även Eva Sørensen & Jacob Torfing, »The Democratic Anchorage of Governance Networks«, *Scandinavian Political Studies*, 28:3 2005, s. 195–218.

25. Beck Jørgensen & Klaudi Klausen.

Regionbyggandets dubbla karaktär av gränsprojekt (Interreg) och modellregion för sysselsättning har också inneburit att experimentet i Öresund i ett inledande skede väckt viss uppmärksamhet i Bryssel.²⁶ Inom den politiska sfären har den europeiska integrationen i perioder betytt mycket för den regionala mobiliseringen och förhållandet till den egna staten. I dagsläget verkar det dock som om Öresundsregionen får mindre uppmärksamhet av EU-kommissionen än tidigare.

Den komplexa samhällsordningen betyder att ledarskapet inte endast skall hantera interna processer utan också bereda vägen för en mer utåtriktad roll, i form av marknadsföring och förhandling, för att hävda regionens utvecklingskapacitet och autonomi och för att markera viljan till förändring gentemot utomregionala beslutsfattare. Problemet här är hur extern handlingskapacitet kan utvecklas. En mycket viktig uppgift är att hantera kriser och konflikter, inte bara inom själva regionen, utan också i förhållande till stat och EU. Här kan det bli fråga om att förhålla sig till ett dilemma, nämligen behovet av att konsolidera förbindelserna inåt, samtidigt som man håller kanalerna öppna för impulser och påverkansförsök utifrån. Med den speciella struktur som Öresundsregionen har blir omvärldens inflytande en oundgänglig – och legitim – del av regionens inre liv.

Öresundsregionen är ovanlig i kretsen av europeiska gränsregioner, inte bara p.g.a. sin stora befolkning – gränsregioner i Europa är inte sällan glest befolkade – utan också därför att den institutionella floran är ovanligt rik, samtidigt som en av de inblandade parterna är huvudstad, därtill Nordens största. Öresundsregionen rymmer i sig en organisatorisk pluralism, som för tanken till begreppet »regional röra«. Förutom Öresundskomiteen, den dansk-svenska politiska församling från 1993 som kommit att representera just det gränsöverskridande i själva regionaliseringen – här har de tätaste politiska kontakterna utvecklats²⁷ – och Brokonsortiet, den grupp som fick ansvar för att bygga och sedan förvalta den fasta förbindelsen, finns nu ett stort antal aktörer på den gränsregionala are-

26. *Öresund, Denmark/Sweden.*

27. Även om Öresundskomiteen inte har konstitutionell grund, och även om dess beslut formellt sett saknar bindande överregional verkan, har den lyckats spela en central roll för utvecklingen av regionen. Den fungerar som gravitationscentrum för de regionala aktörerna, och därmed som arena för det intensiva byggande av politiska och andra nätverk över gränserna i Öresund.

nan. På näringslivssidan finns t.ex. Medicon Valley Academy, som verkar inom ramen för det s.k. Öresund Science Region-konceptet, Öresund Business Council, som bildats av Dansk Industri och Svenskt Näringsliv, Øresunds Handelskammer, en paraplyorganisation för Sydsvenska industri- och handelskammaren och Köpenhamns handelskammare (HTS), samt Øresundsinstittuttet, en tankesmedja med fokus på långsiktiga tillväxtfrågor i regionen. Bland medieföretagen har de stora dagstidningarna, liksom även tv och radio, inte bara aktiverat sig, utan också tidvis samarbetat med varandra.²⁸

Inom universitetsvärlden verkar sedan ett decennium Öresundsuniversitetet. På den offentliga sidan har vi också organisationer som Region Skåne, de nya danska regionerna Sjælland och Hovedstaden och marknadsföringsorganisationen Copenhagen Capacity. Slutligen den svenska Öresundsdelegationen, som är ett samtalsforum som träffas en till två gånger per år på initiativ av den svenska regeringen. Förutom den ansvarige ministern och dennes tjänstemän ingår lokala och regionala politiker från Skåne, liksom representanter för näringslivet. Någon motsvarande konstruktion finns inte på den danska sidan.

Intressekamp och strukturella olikheter

De mer självmedvetna städerna i regionen, Köpenhamn och Malmö, har ofta med rätta uppfattats som politiska huvudnoder i regionaliseringen.²⁹ Ett stort antal kommuner, framför allt på den skånska sidan, bevakar därför ängsligt sina intressen gentemot vad de stundtals uppfattar som regional dominans och storstadsarrogans. De gamla kommunalförbunden har återuppstått, men i nya skepnader. Regionaliseringsprocessens fokus på själva Bron med omland har skapat en motreaktion i norra Sjælland och norra Skåne.

Det är samtidigt uppenbart att Öresundsregionen just nu inte har hög nationell prioritet i vare sig Danmark eller Sverige – starka centralistiska, nationalstatliga strömningar och tankemodeller gör sig gällande i båg-

28. Under några år gav *Berlingske Tidende* och *Sydsvenska Dagbladet* ut den gemensamma bilagan »Öresundsnytt«. Se Jesper Falkheimer, *Att gestalta en region. Källornas strategier och mediernas föreställningar om Öresund*, Göteborg & Stockholm 2004.

29. Detta kommer till uttryck i att Köpenhamns »overborgmester« och Malmö kommunstyrelsens ordförande växelvis var ordförande i Öresundskomiteen. Efter halvårsskiftet 2006 är borgmästaren i Københavns Amt den på den danska sidan som håller i ordförandeklubban.

ge länderna. De bilaterala dansk-svenska samtalen på regeringsnivå om den s.k. barriärproblematiken var relativt kortlivade och upphörde redan 2001–2002.

Av hänsyn till utvecklingen i »provinsen« kan den danska staten inte gynna Köpenhamn hur som helst. En likartad återhållsamhet märks i Sverige. I den danska strukturkommitténs³⁰ diskussion om ny uppgiftsfördelning mellan stat, region och kommun nämns Öresund och dess speciella problematik endast i förbigående. Detsamma gäller Ansvarskommittén, den svenska utredning som på våren 2007 lade fram sitt slutbetänkande om den framtida politiska strukturen i Sverige.³¹

I den mån som det danska och svenska politiska ointresset för samarbete och integration bitvis sammanfaller, betyder det ingalunda att drivkrafterna och engagemanget varit likartade över tid, tvärtom. Regional konkurrenskraft förutsätter ekonomisk styrka. Det är uppenbart att huvudstadsområdets betydelse för dansk ekonomi tilltagit, samtidigt som Storköpenhamn i växande utsträckning kommit att konkurrera med andra storstadsregioner i Europa. För den danska staten har en vital Öresundsregion därför varit ett sätt att stärka Köpenhamns roll i Danmark. Under andra halvan av 1990-talet sågs Öresundssamarbetet också som ett sätt att främja danska insatser i Östersjön, i konkurrens med städer som Stockholm och S:t Petersburg. Numera tillskriver den danska regeringen dock inte Öresund den rollen längre. Däremot tycks den svenska regeringen fortfarande uppfatta Öresund på det sättet.

Generellt sett prioriterar danskarna i dagsläget de maktpolitiska och kommersiella vinsterna av integrationen i förhållande till ambitionen att bygga en »tätare« dansk-svensk gemenskap över Sundet. Något förenklat är det business i olika former som gäller. I Sverige rådde länge ett »politiskt underskott« ifråga om statens engagemang och initiativkraft. Från Stockholms horisont har Öresundsintegrationen snarare tett sig som ett regionalt eller lokalt åtagande än ett nationellt projekt. Förhållandet mellan stat och kommun/region har länge sett olika ut i det danska och

30. *Hovedbetænkningen* (No. 1434), *Strukturkommissionens betænkning*, januar 2004, København 2004.

31. Se *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, SOU 2007:10, Huvudbetänkande av Ansvarskommittén, men även *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, SOU 2003:123, Delbetänkande av Ansvarskommittén.

sydsvenska fallet, inte minst därför att Skåne är en periferi och Köpenhamnsområdet är det politiska centrumet. Under den politiska högkonjunkturen stöttade den danska staten mycket aktivt sina regionala och lokala partner.

Ett för ledarskapsfrågorna mycket besvärande läge uppstår i händelse av dansk dominans och sydsvensk marginalisering, såväl politiskt som ekonomiskt. För det fortsatta samarbetet är det därför viktigt att politiskt befästa doktrinen om Öresundsintegrationen som ett *plussummespel*. Trots att relationerna mellan t.ex. storstäderna Malmö och Storköpenhamn aldrig kan bli helt jämbördiga, bör samarbetet rimligen vägledas av idén att integrationsprocessen på sikt är gynnsam för bägge länderna, även om vinsterna relativt sett vore olika stora.

En stor utmaning, både för svenska och danska Öresundspolitiker, är att kunna hantera inte bara statens skiftande engagemang utan också att kunna navigera i det nya politiska landskap, som växer fram på den danska sidan till följd av den största och mest genomgripande kommunreformen på mer än 35 år. Den strukturreform som den danska staten fullt ut genomförde den 1 januari 2007 kan få vittgående konsekvenser för Öresundssamarbetet. I korthet innebär reformen en halvering av antalet kommuner och en radikal förändring, och försvagning, av mellannivån i dansk politik. De tretton amten ersätts av fem sjukvårdsregioner utan beskattningsrätt, med det överordnade planeringsansvaret för de utvecklingsfrågor (företagsamhet, natur och miljö) som inte hamnar hos staten eller kommunerna. Den stat-kommunmodell vi här talar om förutsätter att mindre kommuner med relativt sett sämre ekonomi frivilligt går samman i större enheter, något som hittills inte visat sig genomförbart i den danska huvudstadsregionen med dess många tätbefolkade och välbärgade kommuner (här bor 34% av den danska befolkningen på ett område som motsvarar 7% av landets yta).

Samtidigt är behovet av regional koordinering av infrastruktursatsningar, kollektivtrafik m.m. avsevärt större här än i andra delar av Danmark. Den instans som tidigare haft ansvar för sådana uppgifter, det indirekt valda organet Hovedstadens Udviklingsråd (HUR), försvinner emellertid med reformen.³² De svenska aktörerna i Region Skåne förlorar

32. För en analys av den danska strukturreformens konsekvenser, se t.ex. Peter Levring,

en tydlig motpart och får en eller två nya, vars kompetenser är svagare. Svårigheterna för den danska sidan att tala med relativt enhetlig stämning ökar samtidigt som den interna kommunala splittringen riskerar att försvaga intresset för en dialog med skåningarna.

Kultur och identitet

Den kanske viktigaste frågan är hur de nationella särdragen inverkar på möjligheterna till en kraftfull regional mobilisering, och i förlängningen möjligheten att åstadkomma en bred legitimitet för Öresundsprojektet. Uthålligheten i samarbets- och integrationsprocessen baseras inte bara på ökad effektivitet i form av service, produktion etc., utan kräver också i längden vissa gemensamma värderingar och kanske så småningom ett embryo till gemensam identitet över nationsgränsen.³³

Det gradvisa närmandet mellan de politiska eliterna på ömse sidor av Sundet kan beskrivas som en läroprocess, som bryter ned mentala barriärer och skapar en jordmån för gemensamma problembeskrivningar och handlingsprogram. Vissa skulle hävda att vi ser konturerna av ett överregionalt politiskt värderingssystem som anger i vilken riktning utvecklingen bör gå och hur man når dit; även i dansk-svenska företagskretsar kan man skönja en framväxande intressegemenskap.

Frågan är emellertid hur de kulturella skillnaderna mellan länderna fortsätter att spela in i regionbyggandet. Det är en vanlig uppfattning att försvenskningen av Skåne efter freden i Roskilde 1658 var snabb och genomgripande, och att Öresund redan tidigt blev en barriär för kontakter och handel. Enligt den danske historikern Knud Fabricius gick en järnridå ned i Öresund i och med de skånska landskapens införlivande i det svenska riket. Ny forskning har emellertid visat att Sverige i hög grad var en s.k. konglomeratstat, med varierande regional autonomi över riket.³⁴ Det innebar bl.a. att kontakterna mellan Själland och Skåne inte bröts med den nya gränslinjen, utan kunde fortsätta under efterföljande århundraden, låt vara med varierande intensitet.

»Den danske strukturreform och Øresundsregionen«, Anders Olshov & Peter Levring, *Danske og svenske strukturreformer. Konsekvenser for Øresundsregionen*. Malmö 2004.

33. *Öresund, Denmark/Sweden*.

34. Harald Gustafsson, »Att testa gränser«, *Vid gränsen. Integration och identiteter i det förnationella Norden*, red. Harald Gustafsson & Hanne Sanders, Göteborg & Stockholm 2006.

Att gränsen i Öresund efterhand fick en allt starkare barriärfunktion hade ytterst att göra med att Sverige blev »svenskt« och Danmark »danskt« under 1800-talet. Svenskhet och danskhet bestämdes i hög grad av den framvällande nationalismen i de bägge länderna. Den verkliga brytpunkten kom åren strax efter första världskriget, då riksgränsen i Sundet även kom att fungera som en kulturell och ekonomisk skiljelinje mellan Skåne och Köpenhamnsområdet.

Gränsens barriärfunktion har stärkts ytterligare sedan 1960- och 70-talen, då det ännu var vanligt att människor på bägge sidor om Sundet tittade på varandras tv-program. I och med kabelnätens och de internationella tv-programmens intåg under 1980-talet har det ömsesidiga tv-tittandet minskat.³⁵ Svårigheterna att etablera gemensamma Öresundsmedier – tv-program, pressbilagor m.m. – illustrerar detta.³⁶ Kunskapen om broderfolkets språk är sämre än tidigare, särskilt bland ungdomen. Trots att skåningarna, låt vara något svärmiskt, ihärdigt försöker knyta an till sitt gamla danska ursprung, har de svårigheter att utan vidare förstå talad danska.

Skillnader i organisations- och företagskultur försvårar den ekonomiska vardagsintegrationen mellan länderna. I Danmark är en chef en chef, oavsett om han arbetar i privat eller offentlig verksamhet. I Sverige, där organisationer är plattare, är chefsrollen mer av medarbetarens. Besluten kräver omfattande förankring och begränsar starkt konfliktyttringarna men också flexibiliteten och arbetstagarnas villighet att ta risker.³⁷ Samtidigt är lojaliteten med företaget eller organisationen svagare i Danmark än i Sverige.

De politiska systemen uppvisar också markanta särdrag, bl.a. med avseende på förhållandet mellan politiker och tjänstemän. I Danmark, där politikerna är färre, delegeras tunga sakfrågor till tjänstemännen för en närmast politisk beredning. I beslutsfasen har politikern, som fortlöpande hållits underrättad, att i princip ta ställning för eller emot tjänstemannens förslag. I den svenska miljön med sina många politiker är gränserna

35. Rudolf Antoni, »Skåne och Danmark«, *Nya gränser. Skåne*, red. Lennart Nilsson, Göteborg 2006.

36. Falkheimer.

37. *Arbejdskulturer i Öresundsregionen – Forskelle og ligheder mellem danske og svenske arbejdspladser*, København 2005. Se även Falkheimer.

mellan politik och förvaltning mer flytande, liksom mellan beredning och beslut. Svenska politiker kan mycket väl intervensera i beredningsfaserna och samtidigt ompröva eller omformulera ett förslag i själva beslutsfasen. Den svenska benägenheten att laborera med flera parallella alternativ skapar ofta oklarhet i motpartens ögon om vilken ståndpunkt som egentligen gäller. Medan svenskarna i hög grad betraktar de gemensamma institutionerna som fora för diskussion och debatt, betraktar danskarna dem som platser för beslut.

Den svenska och danska förhandlingskulturen skiljer sig också åt. Medan svenskar i gemen är konfliktundvikande och söker konsensus, är danskar beredda att strida för en åsikt.³⁸ När en svensk förhandlare anser att en gemensam överenskommelse är värd att slå vakt om, ser en dansk motpart avtalet som ett första steg mot en ännu bättre lösning. Medan den svenska hållningen bygger på långsiktig planering och överblick, bygger den danska på improvisation och omprövning. Svenska representanter för politik, förvaltning och näringsliv ger ofta uttryck för en känsla av att vara lurade av de mer snabbfotade och fiffiga danskarna.

Den danska historikern Palle Laurings iakttagelser från en rundresa i Skåne för närmare femtio år sedan kan nog än i dag sägas spegla en typiskt dansk syn på Sverige och Skåne. Lauring noterar bl.a. att svenskarna i sin moderniseringsiver inte riktigt förmått vårda det gamla danska kulturarvet ordentligt. De vitrappade medeltida kyrkorna är inte kalkade, vilket vore brukligt, utan täckta av något som närmast liknar risgrynsgröt.³⁹ Att samarbetet över Öresund skulle kunna liknas vid en »genforening» är därför främmande för flertalet danskar. Skåningarna är i danskarnas ögon lika mycket svenskar som de som bor längre norröver. Det skämtsamma danska talesättet »Asien begynder i Malmö – pas på den blå-gule feber» reflekterar ett mått av dansk självironi, men har en allvarligare klangbotten och kan därför inte viftas bort helt och hållet.

För många danskar symboliserar Öresund fortfarande gränsen mellan den frimodiga, individualistiska och lyckliga danska levnadskulturen

38. Den betoning av argument, debatt och ifrågasättande, som i så hög grad, om än något schablonartat, förknippas med prästmannen och 1880-talsdiktaren N.F.S. Grundtvigs högskoletradition, ses fortfarande som ett danskt nationaldrag. För en modern analys av Grundtvig, se Hanne Sanders & Ole Vinds utmärkta volym *Grundtvig – nyckeln till det danska?*, Göteborg & Stockholm 2003.

39. Palle Lauring, *Danmark i Skåne. En usentimental rejse*, København (1952) 1966, s. 36–38.

och den välorganiserade, men något tråkiga svenska vardagen. Även om danskar privat säger att de träffat på eller t.o.m. känner trevliga svenskar, är mediebilderna av svensken som kollektiv inte alltid så smickrande.⁴⁰ Det ironiska i sammanhanget är att svensken normalt instämmer i karaktäristiken.⁴¹ Medan det hos svensken finns ett element av självplågeri i mötet med det danska, finns något motsvarande inte hos dansken, som snarare är självmedveten och stolt över sitt ursprung.

Ledarskap i svårbearbetat gränsland

Hur skapar man då »ordning« i en sådan komplex och potentiellt spänningsfylld region som den i Öresund, vilken saknar entydiga inslag av hierarki och tydliga resurskoncentrationer, och där kulturskillnaderna fortfarande är stora? Vilka krav kan vi ställa? Hur ser de koordineringsmekanismer ut som kan fungera i ett system där parterna är ömsesidigt beroende och där centraliserad ordregivning, styrning och kontroll inte kan förekomma annat än i undantagsfall?

Det är en vanlig reaktion att en verkligt effektiv koordinering inte är möjlig att åstadkomma i en gränsregion av Öresunds typ. Alternativen är reflexmässigt bara två: antingen att acceptera den grad av anarki som råder utan att sträva mot en reglerad ordning, eller att verkligen försöka införa ett system med centraliserad maktutövning, t.ex. på förvaltningsmässig eller demokratisk grundval.

I Öresundsregionaliseringens perspektiv är bägge vägarna lika svårbedradda, eller oattraktiva. Det faktum att det gränsregionala ledarskapet skall utövas i en alltmer pluralistisk och föränderlig samhällsstruktur gör att det rimligtvis måste bygga på *andra* principer än de traditionellt hierarkiska.⁴² Behovet av ledarskap gör att lösningar måste skapas. Samtidigt som ett gränsregionalt ledarskap måste knytas till frågan om *makt* och *maktutövning*, kan det inte bygga på annat än kollegialitet – tvång är uteslutet. Nyckelordet är »interaktion på lika villkor«.

Vad krävs då av ett politiskt ledarskap i Öresundsregionen? Åtskilligt,

40. Falkheimer.

41. Antoni.

42. Donald Chisholm, *Coordination without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley 1989.

skulle man kunna säga. Förutom att ange färdriktningen och hålla hastigheten uppe i själva samarbetsprocessen, skall det tillvarata kontrastverkan mellan det danska och svenska utan att barriärtänkandet tillåts slå igenom. Det måste kunna verka för kompromisser, mobilisera utan att aktersegla dem som inte »hängar med«, betona sammanhållning utan att bevara status quo, förankra utan att tappa tempo, skapa multipla lojaliteter, samt utveckla ett »kosmopolitiskt« perspektiv på det regionala samarbetet, utan att enskilda perspektiv och nationella särdrag helt går förlorade.⁴³

Något renodlat kan man hävda att det regionala ledarskapet också skall utmana och problematisera tanken om territorialstaten som grund för all politisk organisering i en situation som alltmer präglas av »post-suveräna« politiska och ekonomiska processer. Mot bakgrund av den rådande »organisationsträngseln« och de många konfliktdimensionerna har det gränsregionala ledarskapet en viktig uppgift i att begränsa beslutsfattandets transaktionskostnader, både fysiska (avstånd), institutionella (olika beslutsnivåer) och kulturella (politiska och förvaltningsmässiga skillnader).⁴⁴ Det är viktigt att bryta ned gamla, mindre ändamålsenliga strukturer och ersätta dem med nya och mer funktionella, som i mindre grad än tidigare är bundna till nationalstaten. Effektiv kommunikation och opinionsbildning blir viktiga kännemärken för det regionala ledarskapet, liksom förmågan att påverka attityder hos framstående beslutsfattare inom regionen och att förankra den fortsatta integrationsprocessen i breda befolkningsskikt.

På samma sätt som vi talar om ett multilateralt ägarskap bör vi i Öresundsregionen tala om en multilateral ledningsstruktur, inom ramen för det förvaltningsforskare kallar horisontella »governance networks«.⁴⁵

En första utgångspunkt är att de ledande, demokratiskt valda politikerna tar sitt ansvar genom att ange de överordnade ramarna för nätverkens arbetssätt – »meta-governance« – i form av funktioner, målsättningar, arbetsmetoder och deltagande. I ett demokratiperspektiv är det emellertid också nödvändigt att politikerna själva aktivt deltar i arbetet, så att den nödvändiga förankringsprocessen får fäste. Andra väsentliga

43. För en diskussion av det kosmopolitiska perspektivet, se Chisholm, s. 89ff.

44. Jfr *Öresund, Denmark/Sweden*, s. 175f.

45. Sørensen & Torfing.

demokratiska processvärden, som ansvarsutkrävande, dialog och samtal, liksom öppenhet, förutsätter likaledes tydlig politikernärvaro.⁴⁶ Medverkan av politikerna är slutligen också nödvändigt i ett *styrningsperspektiv*, i enlighet med maximen: »politicians cannot do the 'steering' if they are not doing the 'rowing'«. ⁴⁷

En andra utgångspunkt är att komplexiteten i samhällsstrukturen kräver förenkling, något som i sin tur lämnar utrymme för förhandlingar och *informella* politiska processer eller mekanismer.⁴⁸ Tekniken är *koordinering*. I princip kan vi identifiera för Öresundsregionen tre möjliga koordinationsmekanismer, nämligen: (1) informella kanaler för kommunikation, (2) informella uppförandekoder och (3) informella överenskommelser.

Det finns inget som säger att dessa tre mekanismer är tillräckliga för att lösa de ledarskapsproblem som ovan skisserats. Det intressanta med dem är emellertid inte bara att de kan utnyttjas som instrument i en miljö som saknar koncentrerade makt- och resursstrukturer, utan också att de redan nu tillämpas i Öresundsregionaliseringen, låt vara i embryonal skala. Det som gör dem extra intressanta är att de i hög grad påminner om de samordningsmetoder som praktiseras i EU.⁴⁹

Kanaler för kommunikation

De kanaler för kommunikation vi avser är av nätverkskaraktär. Noderna i nätverket är främst individer, men även institutioner och organisationer. Från EU och andra miljöer där nätverk är vanliga vet vi att nätverken är oundgängliga för informationsutbyte och strategiska överväganden. Fler-talet av de förhandlingar som pågår sker i hägnet av nätverk.

I takt med att Öresundsregionaliseringen fortskrider ökar kontaktytorna snabbt. Ett problem är möjligen att nätverksbildningen fortfarande är mer nationell än direkt gränsöverskridande till sin natur. Det

46. Se Patrik Hall, Kristian Sjövik & Ylva Stubbergaard, *Nätverk söker förankring. Öresundsregionen i ett demokratiperspektiv*, Lund 2005, s. 220–225, för en diskussion av detta mot bakgrund av just Öresundsregionaliseringen.

47. Sørensen & Torfing, s. 215.

48. Chisholm, s. xi, 11.

49. Den europeiska unionen är en pluralistisk aktör utan entydiga maktcentra, där institutioner och enskilda parter samverkar i ett komplext flernivåsystem. Se t.ex. Magnus Jerneck & Janerik Gidlund, *Komplex flernivådemokrati. Regional lobbying i Bryssel*, Malmö 2001.

mönster man kan notera är att även nätverken i Öresund uppträder i ett sicksackmönster, dvs. de bryter funktionella gränser och består av allianser av olika intressegrupperingar. Av de befintliga institutionerna är Öresundskomiteen den som i största utsträckning kommit att fungera som en förbindelselänk (*linking-pin organization*) över såväl funktionella som territoriella gränser. Mer än andra har komiteen karaktären av *formell* mötesplats och förhandlingsarena. Dess roll har dock förändrats under senare år. Från att ha haft ett brett ansvarsområde, som att sköta den inåt- och utåtriktade marknadsföringen av Öresundsregionen, hålla kontakt med Bryssel, Köpenhamn och Stockholm, utveckla miljövårdsprojekt för Öresund och ansvara för de olika EU-programmen (Interreg) i området, har den efterhand fått ett skarpare fokus. Öresundskomiteens uppgift är nu i växande omfattning att vara politiskt pådrivande utifrån en mer lobbypräglad roll. Det är samtidigt intressant att notera att flera av komiteens ursprungliga, operativa uppgifter efterhand övertagits av andra Öresundsorganisationer.

Ett allmänt problem med de informella kanalerna är att alla parter inte blir lika delaktiga. Så länge som det rör sig om s.k. sakfrågenätverk är tillgängligheten och öppenheten för nya medlemmar stor; i det ögonblicksnätverken får karaktären av fasta s.k. policy-nätverk blir de mer stängda och exklusiva. Hur många nätverk det finns i Öresund vet ingen. Just det faktum att de är informella gör dem svåra att få kunskap om.

När det gäller skapandet av nätverk och kommunikationskanaler är dialogen mellan offentliga och privata instanser väsentlig. Relationen mellan marknad och politik står i fokus när man talar om tillväxt och utveckling. En utbredd föreställning är att marknaden och dess aktörer på ett oacceptabelt sätt ingriper i den politiska sfärens ansvarsområden eller sätter ramarna för dess verksamhet. Att de privata aktörerna varit starkt pådrivande i Öresundssamarbetet är helt klart.

Värdekonflikterna mellan politik, marknad och civilsamhälle aktualiserar frågan om kostnaderna för ett välutvecklat samarbete dem emellan.

I en komplex samhällsstruktur är gränsen mellan politiska och privata ansvarsområden inte alltid entydig. I många länder råder i realiteten ett *symbiotiskt* samarbetsförhållande mellan offentliga och privata intressen. I både Sverige och Danmark finns långvariga traditioner för sådan sam-

verkan. Det har tidigare förutspåtts att internationaliseringen stimulerar framväxten av nya korporativa strukturer i de nordiska länderna, särskilt på lokal nivå.⁵⁰ I Öresundsregionen har emellertid näringslivsintresset inte kunnat slå igenom fullt ut; här dominerar fortfarande de offentliga nätverken.⁵¹

I nätverksbyggandet är det också oerhört väsentligt att främja den folkliga appellen och mobiliseringen. Intresset för den storslagna Öresundsvisionen är fortfarande svalt hos herr Hansen och fru Jönsson.⁵² Särskilt danskarna har varit svåra att entusiasmera för Öresundsprojektet.⁵³ Sedan länge är den tid då politiker utan vidare kunde ge instruktioner eller order »nedåt« (*top-down*) förbi i Skandinavien.⁵⁴ Man måste därför stärka det folkliga politiska inflytandet – i form av ett »Öresundsmedborgarskap« – över en integrationsprocess som i hög grad fortfarande är tjänstemannastyrd.⁵⁵

Parallellt med att det *inom* ett skikt av framträdande beslutsfattare växer fram kontaktytor över Öresundsgränsen, är det viktigt att det slås mentala broar både mellan professioner (jurister, läkare, lärare) och andra yrkesverksamma.⁵⁶

Kopplingen till globala och europeiska processer betyder inte endast att innebörden av det »regionala« kan skifta karaktär, utan också att maktbaser och lojalitetsmönster kan ändras – eller komma i »obalans«.⁵⁷ De etablerade Öresundskontakterna utanför det politiska elitskiktet är i

50. Se t.ex. Lars-Göran Stenelo, »Den internationaliserade demokratin«, *Makt och internationalisering*, red. Göte Hansson & Lars-Göran Stenelo, Stockholm 1990, för en sådan argumentation.

51. Hall, Sjövik & Stubbergaard.

52. *På vej mod en integreret Øresundsregion*.

53. Man kan t.ex. notera, att åtskilliga köpenhamnare vid tidpunkten för Brons öppnande 2000 aldrig satt sin fot i Skåne. I den mån som vanliga danskar besökt Skåne har de gjort det på väg mot de hägrande ödegårdarna i den gamla snapphanebygden i gränslandet mellan Skåne och Småland. Det som attraherat den danske besökaren är ensamheten i skogen och de exotiska jaktvanorna (t.ex. älgjakten), inte folklivet i städerna eller naturupplevelsorna på skånska slätten och badlivet längs med kusterna. Detta håller dock så sakteliga på att ändras. Se t.ex. Greg Bucken-Knapp, »Shaping Possible Integration in the Emerging Cross-Border Öresund Region«, *Culture and Cooperation in Europe's Borderlands*, red. James Anderson, Liam O'Dowd & Thomas M. Wilson, European Studies No. 19, Amsterdam & New York 2003, s. 55–79; Antoni; Falkheimer.

54. Strandberg.

55. Hall, Sjövik & Stubbergaard.

56. *Öresund, Denmark/Sweden*.

57. *Ibid.*

betydande grad geografiskt koncentrerade. Integrationen sker huvudsakligen i centrum. Av dem som pendlar eller bosätter sig på andra sidan Sundet bor de allra flesta i storstadsregionen Malmö–Köpenhamn.⁵⁸ Stödet för integrationen är också märkbart svagare i de mer avlägset belägna och lantliga delarna av Öresundsregionen.⁵⁹

Uppförandekoder

Det är inte ovanligt att det i olika samarbetsprocesser växer fram gemensamma värderingar för hur konflikter skall lösas och förhandlingar skötas. I avsaknad av formella styrningsstrukturer blir sådana uppförandekoder helt avgörande för hur koordineringsprocesser och -behov formuleras. I det övergripande perspektivet är det frågan om *idémaktens* genomslag kopplat till framväxten av en specifik dansk-svensk identitet och etablerandet av legitimitet.

Uppförandekoder knyter an till det vi kan kalla »regimer«, nämligen regelsystem som innehåller såväl överordnade principer och normer som konkreta riktlinjer för handlande i enskilda fall. Uppförandekoderna bygger inte bara på gemensamma kunskapsuppfattningar utan också på gemensamma värderingar.

I Öresund är olikheterna i mentalitet och historisk erfarenhet märkbara, liksom de som gäller rättspraxis och politiska institutioner,⁶⁰ och verkar accentueras i takt med närmandet mellan länderna.⁶¹ I de situationer där risken för kulturkollisioner är uppenbar, är parterna vanligtvis mycket uppmärksamma på varandras särdrag och de problem som kan uppstå i form av missförstånd och vantolkning. Slutsatsen är att det även på sikt är föga troligt att de kulturella särdragen i politiken och näringslivet försvinner. Kontrasterna mellan Danmark och Sverige har dock länge varit *för svaga* för att en förutsättningslös och produktiv dialog om betydelsefulla kulturskillnader skulle kunna uppstå. Att den skånska identiteten har bundits till ett danskt förflutet bidrar till denna känsla av förmodad likhet.

58. *På vej mod en integreret Øresundsregion.*

59. Antoni.

60. I Lundarapporten *Integration och utveckling i Öresundsregionen. Möjligheter och utmaningar* (1999), kartlades och analyserades, på uppdrag av svenska UD, en hel rad barriärer i Öresund, varav flertalet ännu återstår att bryta ned.

61. Förstärkningseffekterna av de nationella stereotyperna diskuteras i Falkheimer, s. 169ff.

Den politisering av Öresundskomiteen som skett på senare år och som välkomnats som ett sätt att stärka institutionens legitimitet och slagkraft, har i perioder lett till att gränslinjen mellan svenska och danska intressen *skärpts*. Under sådana omständigheter kan strävandena mot en mer långtgående politisk integration av Öresundsregionen försvåras. På sikt är det viktigt att det utvecklas krishanterings- och konfliktlösningsmekanismer som accepterar de grundläggande kulturskillnaderna inom regionen. Att samarbetet kan baseras på endast ekonomisk intressegemenskap är helt orealistiskt. Ett rättsstatstänkande, låt vara informellt, skapar större stabilitet och förutsägbarhet.

Ett väsentligt element i gemensamma uppförandekoder är begreppet »reciprocitet«, dvs. ömsesidighet i informationsförmedling och andra motprestationer, med betoning på långsiktighet och tydliga åtaganden, men också på förtroende och öppenhet.⁶² Samtal, samsyn och samförstånd är väsentliga ingredienser i ett ledarskap som söker gemensamma nämnare framför konflikt och som ser samverkan som en grund för mer djupgående samordning, eller integration om man så vill. Instrumenten är samtal, medling och övertalning, formen förhandling. Förhandlingar är ett effektivt sätt att förmedla information och åstadkomma meningsutbyte när kraven på avancerad problemlösningskapacitet i komplexa system är högt ställda.

Utöver den ömsesidiga socialisering som uppstår till följd av upprepade möten, inträder också ett strategiskt element, väl beskrivet i förhandlingsteorin. Man söker inte konflikt eller omedelbar vinst gentemot den part man har anledning att träffa vid många framtida tillfällen. Vi får mer av integrativa, ej så konfliktfyllda förhandlingar och mindre av distributiva, konfliktfyllda överläggningar i Öresund inom ramen för ett informellt politiskt kontraktstänkande. De inlärningsprocesser det här är tal om frodas särskilt väl i nätverkskonstruktioner, i synnerhet av policy-karaktär, där parterna träffas ofta och regelbundet.

Utomståendes, t.ex. medias,⁶³ roll skall emellertid inte underskattas. De kan påverka både den politiska dagordningen och det offentliga samtalet, ibland i en polariserande, nationalistisk riktning. Då är det extra viktigt med robusta uppförandekoder.

62. Reciprocitetens centrala roll för den sociala samvaron diskuteras bl.a. av Chisholm, s. 114–120. Se även Robert Axelrods klassiska bok *The Evolution of Cooperation*. New York 1984.

63. Jfr Falkheimer.

Överenskommelser

När det gäller det framtida politiska samarbetet är det naturligtvis av vikt att försöka bedöma om engagemanget kommer att vara lika stort på bägge håll. Erfarenhetsmässigt vet vi att de skånska politikerna ibland visat större entusiasm för det interregionala samarbetet än Köpenhamnskollegerna, som – trots en deklarerad vilja att integrera de två landsändarna – inte alltid sett samma otvetydiga fördelar av arrangemanget. I realiteten har dock det lokala danska intresset inte varit så svagt som man då och då kunnat befara från skånsk sida. Den tidigare delvis obesvarade svenska kärleksförklaringen möts nu med betydligt större värme, i alla fall på elitnivå. Det avgörande är, til syvende og sidst, att mobiliseringen på skånsk respektive själländsk sida inte äventyrar regionaliseringsprocessen och höjer den dansk-svenska konfliktnivån så att den regionala rivaliteten över Sundet blir ett hinder för samarbetet.

Överenskommelser har i regel en mer konkret innebörd i enskilda sakfrågor, t.ex. hur städer skall samarbeta politiskt och förvaltningsmässigt (samarbetet Malmö–Köpenhamn respektive Lund–Frederiksbergs kommun), eller hur företag skall samverka inom ramen för intresse- och paraplyorganisationer. Överenskommelser kan handla om hur man skall jämföra integrationsgrad (bench-marking), mäta ekonomisk utveckling eller fastställa omfattningen av t.ex. luftföroreningar. En observation är att Öresundsregionaliseringen faktiskt har lyckats åstadkomma en hel del i den vägen. Paradexemplet är Medicon Valley, symbolen och instrumentet för samarbetet inom biomedicin/bioteknik, ett av de främsta gränsregionala kraftfälten i snabb utveckling.⁶⁴

Andra områden där regionen står stark och där framtidsoptimismen är påtaglig är IT/telekommunikation, livsmedel, miljö, media, reklam och förlagsverksamhet. Här växer det fram s.k. plattformar, dvs. nya samlingsstrukturer över nationsgränsen. Ytterligare andra samlingsprojekt/»överenskommelser« är arbetet med ett Öresundsindex och den s.k. Öresundsbarometern. Poängen är att överenskommelserna gäller tekniska problem av vardagskaraktär, inte övergripande, abstrakta symbolfrågor. Genom att reglera vardagen på detta sätt binder man ihop de olika terri-

64. Medicon Valley har 250 medlemmar (sjukhus, läkemedelsföretag, forskningsinstitutier) och lika många anställda inom bioteknikfären som hela Sverige sammantaget.

torierna och befolkningsgrupperna på ett påtagligt och funktionellt sätt, utan att nödvändigtvis involvera mer generella politiska ambitioner.

Den överordnade strukturen är emellertid viktig, särskilt om man vill skapa det institutionella ramverk och de tongivande riktlinjer som behövs för att driva fram de olika initiativen. Ett bra regionalt exempel är Öresundsuniversitetet, paraplyorganisationen för fjorton skånska och själländska lärosäten, däribland Lunds och Köpenhamns universitet, med sammanlagt 140 000 studenter och 12 000 forskare.

Någon »Lex Öresund« har vi ännu inte sett ifråga om skatter, arbetsmarknad m.m. Sannolikheten för att de danska och svenska systemen harmoniseras på denna punkt är mycket låg. Det vore därför intressant – och ytterst angeläget – att utveckla en informell »implementeringskultur« eller »Öresundspraxis«⁶⁵ som skulle reglera hur den olikartade nationella lagstiftningen bör tillämpas till gagn för regionen när gränsfrågor kommer upp på dagordningen. Som det nu fungerar tycks de nationella reglerna tolkas och tillämpas extra strikt när de konfronteras med problem av integrationskaraktär. Myndigheter, som kan visa upp en stor lokal variation på hemmaplan, tycks i gränsfrågor drabbas av särskilt starka nationella reflexer.

Några mementon

Många skulle hävda att de tre koordineringsmekanismerna inte är tillräckliga. Näringslivets aktörer har t. ex. ibland kritiserat det offentliga för att inte kunna tala med en röst. I det multilaterala ledarskapets natur ligger emellertid att enhetliga frontlinjer inte så lätt kan dras upp och bilda grund för en position där politiker pekar med hela handen. Näringslivets mer partikulära och avgränsade ideal – ofta av enfrågekaraktär, i form av marknadens profitintresse – kan inte alltid harmoniera med den politiska sektorns breda och sammansatta demokratiideal med kravet att tillgodose ofta konkurrerande värden inom ramen för omfattande förankringsprocesser; politiken har därför ibland svårt att hantera näringslivets krav på närmast omedelbar beslutseffektivitet.

Ett problem på sikt är om aktörspluralismen uppfattas som mer be-

65. Jag är skyldig rättshistorikern Kjell-Åke Modéer ett tack för att han uppmärksammat mig på denna dimension i integrationsarbetet.

svärande än närande. I likhet med EU, där ledarskapsproblemen är legio och där modeller för integration i olika hastigheter just därför ofta diskuteras, kan Öresundsregionen hamna i ett läge, där de två städerna Malmö och Köpenhamn bildar en förtrupp. Ett avantgarde kan mycket väl verka pådrivande för de övriga, men det kan också gå så fort fram att eftersläntarna väljer en annan inriktning. I Öresundsregionen uppstår då en situation där antingen en kärna bestämmer eller där splittring blir resultatet. I analogi med EU-systemets funktionssätt kan man hävda att en ordning med s.k. flexibel integration riskerar att leda till att alla röster inte kommer att höras lika väl: färre idéer, lösningsförslag och samarbetsrelationer blir resultatet, säger kritikerna. En arbetsmetodik med stora allianser och breda paketlösningar över sektors- och sakfrågegränserna är knappast möjlig i ett system som präglas av stora skillnader i delaktighet. Det kan också bli allt svårare att hitta effektiva förhandlingslösningar om kommunikationskanalerna blir färre eller täpps till.

I det ögonblick idéer om politiska gravitationscentra får ett kraftigt genomslag i en gränsregional förhandlingsmiljö riskerar de också att få vittgående konsekvenser för de centrala normer som bär upp systemet. Själva idén med en förtrupp innebär att gemenskapskänslan i den inre kretsen måste fördjupas på bekostnad av lojaliteten med de utanförstående. Integrationen inom kärnan får en stark identitetsprägel, medan relationen till eftersläntrare eller periferi riskerar att begränsas till ett rent funktionellt samarbete.

Att en institutionalisering av en styrande kärna kan ge upphov till nya motrörelser i Öresunds utkanter finns det redan exempel på. Det rör sig om krafter som antingen söker blockering, obstruktion och maktbalans eller marginalisering och devalverat deltagande. I bägge fallen hotar den söndrande logiken att vinna över den integrativa. Det väsentliga för ledarskapet är att värna om – och fungera som – en dialogbaserad konfliktlösning sinstitution i en värld av skilda intressen. Det är därför också rimligt att beskriva de olika uppförandekoderna som ett uttryck för en väletablerad *informell* konstitution, som likt ett »politiskt klister« håller Öresund samman i avsaknad av en överregional auktoritetsstruktur. Problemen uppstår när samtalet upphör.

Summary

Öresund – The Problem of Regional Border Leadership

Regional border cooperation across national borders has long been a continental European speciality that has also now gained ground in northern Europe. Of all the inter-regional collaborative projects in the Nordic countries, Öresund is the most spectacular. Here, and at an ever accelerating pace, an advanced and unique Scandinavian attempt to build a transnational region is underway – a region able to hold its own in the new knowledge-economy and compete with other successful regions in Europe and the rest of the world, and at the same time establish a feeling of community across a national border that still serves as a cultural, political, administrative, economic and social dividing line.

The project demands a political leadership capable of power-driving such a regional construction. But a pluralistic political milieu brings the classic problem of capacity and authority to the fore, and raises the question as to who is authorised to exercise leadership. At present the Öresund Region is suspended in a kind of democratic and constitutional vacuum, where no sole political organisation has responsibility for the region as a whole. There is no common electoral system or common parliamentary agency. Neither is there any common administration with which to coordinate the work in an efficient way. Many of the Öresund actors – both private and public – are therefore obliged to combine formal agreements and institutions with informal relations, manifested in networks, norms and unrecorded social practices.

Referenser

- Antoni, Rudolf, »Skåne och Danmark«, *Nya gränser. Skåne*, red. Lennart Nilsson, SOM-institutet, Göteborgs universitet, Göteborg 2006
- Arbejdskulturer i Øresundsregionen – Forskelle og ligheder mellem danske og svenske arbejdspladser*, Rambøll Management, København, marts 2005
- Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York 1984
- Beck Jørgensen, Torben & Klaudi Klausen, Kurt, »Territorier, Rum og Dynamik«, *Territorial dynamik. Streger på landkort – billeder i vore hoveder*, red. Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen, Magtudredningen, Aarhus Universitetsforlag, Aarhus 2002
- Boligmarkedet i Øresundsregionen*, Øresundsbro konsortiet & Øresundskomiteen, marts 2006
- Bucken-Knapp, Greg, »Shaping possible integration in the emerging cross-border Øresund region«, *Culture and Cooperation in Europe's Borderlands*, red. James Anderson, Liam O'Dowd & Thomas M. Wilson, European Studies No. 19, Rodopi Press, Amsterdam & New York 2003
- Chisholm, Donald, *Coordination without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems*, University of California Press, Berkeley 1989
- Cross Border Governance i Øresundsregionen*, Arbets-pm från GMS arbetsgrupp og Temadebat i Øresundskomiteen 2004
- Erhvervslivets Øresundsindex 2006*, Rapport udarbejdet for Øresund Industri- & Handelskammare af Copenhagen Economics ApS
- Falkheimer, Jesper, *Att gestalta en region. Källornas strategier och mediernas föreställningar om Øresund*, avh., Centrum för Danmarksstudier 4, Makadam, Göteborg & Stockholm 2004
- Grundtvig – nyckeln till det danska?*, red. Hanne Sanders & Ole Vind, Centrum för Danmarksstudier 1, Makadam, Göteborg & Stockholm 2003
- Hall, Patrik, Sjøvik, Kristian & Stubbergaard, Ylva, *Nätverk söker förankring. Øresundsregionen i ett demokratiperspektiv*, Studentlitteratur, Lund 2005
- Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, SOU 2007:10, Huvudbetänkande av Ansvarskommittén
- Hovedbetænkningen* (No. 1434), *Strukturkommissionens betænkning*, januar 2004, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, København 2004
- Idvall, Markus, »Nationen, regionen och den fasta förbindelsen. Ett hundraårigt statligt projekts betydelse i ett territoriellt perspektiv«, *Øresundsregionen – visioner*

Öresund – det gränsregionala ledarskapets problem

- och verklighet, red. Sven Tägil, Fredrik Lindström & Solveig Ståhl, Meddelanden från Erik Philip-Sörensens stiftelse för främjande av genetisk och humanistisk forskning, Lund University Press, Lund 1997
- Integration och utveckling i Öresundsregionen. Möjligheter och utmaningar*, En utredning gjord av Lunds universitet på uppdrag av Utrikesdepartementet, februari 1999
- Jerneck, Magnus & Gidlund, Janerik, *Komplex flernivådemokrati. Regional lobbying i Bryssel*, Liber, Malmö 2001
- Jerneck, Magnus, »East meets West. Cross-border cooperation in the Öresund – a successful case of transnational region-building«, *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*, red. Janerik Gidlund & Magnus Jerneck, Edward Elgar, Cheltenham 2000
- Jerneck, Magnus, »Malmö – porten till kontinenten?«, *Lokal makt*, red. Lars-Göran Stenelo & Bengt Norrving, Lund University Press, Lund 1993
- Kommunalreformer – kort fortalt*, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, København 2005
- Lauring, Palle, *Danmark i Skåne. En usentimental rejse*, Steen Hasselbalchs Forlag, København (1952) 1966
- Levring, Peter, »Den danske strukturreform och Øresundsregionen«, Anders Olshov & Peter Levring, *Danske og svenske strukturreformer. Konsekvenser for Øresundsregionen*, ØresundsInstitutet, Malmö 2004
- O'Dell, Tom, »Öresund and the Regionauts«, *Culture and Cooperation in Europe's Borderlands*, red. James Anderson, Liam O'Dowd & Thomas M. Wilson, European Studies No. 19, Rodopi Press, Amsterdam & New York 2003
- Olshov, Anders, »Den svenska strukturreformen«, Anders Olshov & Peter Levring, *Danske og svenske strukturreformer. Konsekvenser for Øresundsregionen*, ØresundsInstitutet, Malmö 2004
- På vej mod en integreret Øresundsregion*, rapport, Øresundsbro konsortiet 2005
- Stenelo, Lars-Göran, »Den internationaliserade demokratin«, *Makt och internationalisering*, red. Göte Hansson & Lars-Göran Stenelo, Carlssons, Stockholm 1990
- Strandberg, Urban, »Symposium: Consolidated or eroded political legitimacy? Perspectives on Scandinavian democracies«, *Journal of European Public Policy*, 13:4 2006, s. 537–550
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob, »The democratic anchorage of governance networks«, *Scandinavian Political Studies*, 28:3 2005, s. 195–218
- Territorial dynamik. Streger på landkort – billeder i vore hoveder*, red. Torben Beck

- Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen, *Magtudredningen*, Aarhus Universitetsforlag, Aarhus 2002
- Trafik över Øresundsbron 2000–2005*, Øresundsbro konsortiet, juni 2005 (tillgänglig på www.oresundsbron.com)
- Törnqvist, Gunnar, *Science at the Cutting Edge. The Future of the Øresund Region*, Copenhagen Business School Press, Copenhagen 2002
- Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, SOU 2003:123, Delbetänkande av Ansvarskommittén
- Vid gränsen. Integration och identiteter i det förnationella Norden*, red. Harald Gustafsson & Hanne Sanders, Centrum för Danmarksstudier 10, Makadam, Göteborg & Stockholm 2006
- Wieslander, Anna, »Att bygga Öresundsregionen. Från 1960-talets utvecklingsoptimism till 1990-talets lapptäcksregionalism«, *Öresundsregionen – visioner och verklighet*, red. Sven Tägil, Fredrik Lindström & Solveig Ståhl, Meddelanden från Erik Philip-Sörensens stiftelse för främjande av genetisk och humanistisk forskning, Lund University Press, Lund 1997
- Øresund, Denmark/Sweden*, OECD Territorial Reviews, Paris 2003
- Øresundsbrons kunder om initiativer og barrierer*, rapport, Øresundsbro konsortiet 2005 (tillgänglig på www.oresundsbron.com)
- Øresundsområdet. Verdensklasse – eksempler & perspektiver*, red. Christian Wichmann Matthiessen, Geografisk Institut, Københavns Universitet, København & IK Foundation & Company, Malmö 1998