

Kommunernas region

– KOMMUNERNAS INFLYTANDE I REGIONEN

Förord

Frågan om den regionala samhällsorganisationen och inte minst det regionala utvecklingsansvaret har varit aktuell under lång tid. Här har olika institutionella lösningar prövats: statligt ansvar genom länsstyrelserna, direktvalda regioner med egen beskattningsrätt och kommunala samverkansorgan som bildats av länets kommuner och landsting. Det är idag uppenbart att vi går mot en mer enhetlig struktur där direktvalda regioner är på väg att ersätta såväl länsstyrelser som samverkansorgan. När detta skrivs har fyra landsting i län med samverkansorgan ansökt om att få ta över det regionala utvecklingsansvaret. I två län där länsstyrelsen har utvecklingsansvaret har motsvarande ansökningar lämnats in. I samtliga län har ansökningarna ett starkt stöd från länets kommuner. I ytterligare fyra län varav tre med samverkansorgan har fullmäktige fattat beslut om avsiktsförklaringar för att förbereda bildandet av en gemensam, direktvald region från 2019. Därutöver föreslår utredningen om den statliga regionala förvaltningen (2012:81) att samverkansorganen ska vara avvecklade från 2019 och att landstingen ska ta över det regionala utvecklingsansvaret – under förutsättning att landstinget själv vill och har stöd av kommuner med en majoritet av länets befolkning.

Mot den här bakgrunden är det särskilt angeläget att ställa frågan om hur kommunernas inflytande och delaktighet ska utformas i en region där fullmäktiges mandat kommer direkt från väljarna. Hur ska region och kommuner samarbeta kring frågor där båda parter har en tydlig roll? Hur ska kommunerna ges ett inflytande och involveras i det regionala tillväxtarbetet? Vilka är framgångsfaktorer för en effektiv samverkan? Hur kan den politiska organisationen bäst medverka till detta? Vilka erfarenheter har vunnits i de regioner som finns idag? Och vilka erfarenheter kan man ta med sig från samverkansorganens arbete. Det här är diskussioner som idag förs i berörda län och som kommer att föras framöver. För att bidra till diskussionerna har Sveriges Kommuner och Landsting uppdragit till universitetslektor Jörgen Johansson, Halmstads högskola och universitetslektor Lars Niklasson, Linköpings universitet att med stöd av tidigare forskning och aktuella intervjuer med politiker och tjänstemän verksamma i regioner och samverkansorgan ta fram en rapport som belyser dessa frågor. Avsikten är inte att ge en representativ bild – det hade krävt längre tid och fler intervjuer. Syftet är snarare att med hjälp av olika röster skapa ett brett underlag för lokala och regionala diskussioner. Från SKL:s sida hoppas vi att rapporten ska bidra till detta. Författarna står själva för innehållet i rapporten.

Håkan Sörman

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

Författare:.....	4
Kommunernas region – kommunernas inflytande i regionen	5
1. Inledning.....	5
1.1 Utgångspunkter, syfte och frågor	5
1.2 Avgränsning och rapportens disposition	6
2. Relationer kommun och regionorgan	8
2.1 Kort resumé av den svenska regionfrågan 1992-2012.....	8
2.2 Västra Götaland	11
2.3 Skåne	19
2.4 Halland	23
2.5 Östergötland.....	30
2.5.1 Utgångspunkter	30
2.5.2 Motståndarna	31
2.5.3. Förespråkarna	32
2.5.4 Det fortsatta utredningsarbetet.....	33
2.6 Dalarna.....	34
2.7 Gävleborg.....	41
2.7.1 Bakgrunden	41
2.7.2 Kritiken	43
2.8 Summering	44
3. Strategiska frågor	46
3.1 De tre länen med regionkommun.....	46
3.2 Länen som vill bilda regionkommun.....	47
3.3 Kritikerna	48
3.4 Synergier och andra resultat	50
3.5 Svar på frågorna	51
4. Slutsatser och konstruktivt inspel.....	53
4.1 Inledning.....	53
4.2 Regionkommunen som partipolitisk och demokratisk arena	53
4.3 Regionalt ledarskap eller kommunala särintressen?	54
4.4 Regional utvecklingspolitik kontra andra politikområden	56
4.5 De regionala utvecklingsstrategierna	57
Intervjuer i kronologisk ordning	60
Litteratur	61

Författare:

Jörgen Johansson är docent i statsvetenskap och verksam vid högskolan i Halmstad och vid Karlstads universitet. Johansson har forskat om regionalpolitik, regional utveckling och har under senare år genomfört en rad analyser av svensk regionalisering under perioden från 1990 fram till idag. Han har i denna forskning genomfört flera utvärderingsprojekt rörande regionalt självstyre och även frågor kopplade till statens roll i det regionala utvecklingsarbetet. Ett par av huvudaspekterna i denna forskning har berört effektivitets- och demokratifrågor, samordningsproblem, ledarskap med särskilt fokus riktat mot kommunernas roll i regionaliseringen.

Kontakt: Jorgen.Johansson@hh.se

Lars Niklasson är docent i statsvetenskap och chef för avdelningen för statsvetenskap vid Linköpings universitet. Han forskar om näringspolitik och regional utveckling i Sverige och Europa. Han har tidigare arbetat bland annat i myndigheter och Regeringskansliet samt som konsult.

Kontakt: lars.niklasson@liu.se

Kommunernas region – kommunernas inflytande i regionen

1. Inledning

1.1 Utgångspunkter, syfte och frågor

Den här rapporten avser att beskriva, analysera och problematisera den i vårt tycke enskilt sett mest betydelsefulla frågan i regionernas politik för regional utveckling; nämligen *kommunernas relationer till regionerna i det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet*. Vi menar att ett av de mest principiellt intressanta utvecklingsdragen i den kommunala självstyrelsen i Sverige gäller frågan om hur kommunerna ska förhålla sig till framväxten av en flernivåpolitisk samhällsorganisation. Kommunerna i Sverige har sedan lång tid tillbaka etablerat något av en institutionaliserad ordning för kontakterna med den centrala statsmakten. Detta samspel med staten har varit föremål för flera samhällsvetenskapliga studier under årens lopp. Vad som ännu är relativt utforskat (det finns undantag) är kommunernas övriga kontaktlänkar i samhällsorganisationen. Det gäller kommunernas ökande internationella orientering, det gäller kommunernas relationer till varandra och till aktiviteter som är relaterade till det vi idag benämner regionnivån.

I denna rapport ska vi fokusera intresset mot kommunernas relationer till just regionnivån och vi ska göra detta genom att fixera framställningen vid den i framtiden mest troliga regionformationen; nämligen det vi kallar *regionkommunen*. Med regionkommunen menar vi fortsättningsvis det som tidigare kallats landsting, men som kompletterats med ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken. I regionkommunen samsas, vilket är det nya i sammanhanget, både hälso- och sjukvårdspolitik och regional utvecklingspolitik. Idag existerar denna ordning i endast fyra län; Skåne, Västra Götaland, Halland samt Gotland. Det finns dock mycket som tyder på att fler län kommer att följa efter dessa fyra och under de närmaste åren ansöka om att få bilda regionkommuner.¹

¹ Vi är medvetna om att begreppet regionkommun inte är en formellt riktig benämning (i exempelvis lagtext eller i andra offentliga dokument). Regionkommun används i denna rapport som en precisering av uttrycket region. Regionkommunbegreppet har dock varit en vanlig benämning för uttrycket region för den ordning som sedan regionförsökens tid varit rådande i Skåne och Västra Götaland (se Johansson 1999).

Regionkommunen har i svensk regiondebatt kommit att kontrasteras mot två andra modeller; dels det som kallas *regionalt statligt ansvar* som innebär att staten (via länsstyrelserna) har ett fortsatt huvudansvar för det regionala utvecklingsarbetet, dels kommuner i samverkan där kommunerna själva (och i samverkan med landstinget) genom kommunalförbund åtagit sig ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken. Även om frågan inte definitivt fått sitt politiska avgörande i Sveriges Riksdag är det alltså mycket som talar för att det blir regionkommunen som blir den modell som kommer att etableras som organisatorisk lösning i framtiden. I regionkommunen existerar en annorlunda politisk eller institutionell logik i relationerna till kommunerna jämfört med hur det förhåller sig inom modellen med kommuner i samverkan respektive modellen för regionalt statligt ansvar.

Syftet med denna rapport är alltså att beskriva, analysera och problematisera samverkansfrågor i gränssnittet mellan kommuner och regionorgan med erfarenheter hämtade både från nybildade regionkommuner och från regionorgan som idag tillämpar modellen med s.k. samverkansorgan i form av kommunalförbund. Vi kommer att göra empiriska nerslag i sex län (Skåne, Västra Götaland, Halland, Östergötland, Dalarna och Gävleborgs län) som bär på olika organisatoriska och politiska modeller i det regionala utvecklingsarbetet. Rapporten är tänkt att användas som grundmaterial för att skapa erfarenhetsutbyte och diskussion om dessa frågor bland företrädare (både förtroendevalda och tjänstemän) för kommuner och regioner inför de förmodade förändringar som (sannolikt) kommer att ske i den regionpolitiska organiseringen i framtiden. Det är följande frågor som kommer att besvaras:

- 1. Hur kan relationerna mellan kommuner och regionorgan karaktäriseras när det gäller framväxtprocess, organisation och organisationens förändring över tid?**
- 2. Vilka, för den regionala utvecklingspolitiken, strategiska frågor kan identifieras rörande relationerna mellan kommunerna och regionen i de sex regioner som studeras?**
- 3. Vilka bör vara prioriterade politiska uppgifter rörande kommunernas relationer till regionen i en förmodad övergång till ett direktvalt regionorgan?**

1.2 Avgränsning och rapportens disposition

Studien kommer alltså att avgränsas till att omfatta endast sex län. Denna avgränsning motiveras främst av att det torde vara givet att de båda storregionerna (Region Skåne och Västra Götalandsregionen) hunnit utveckla och institutionalisera sina kommunrelationer. Halland är också ett naturligt val då det är det första bland övriga län (jämsides med Gotland) som valt att arbeta med de regionala utvecklingsfrågorna inom ramen för ett direktvalt fullmäktige. Valet av de tre övriga länen - Dalarna, Östergötland och Gävleborg - betingas främst av att dessa län varit föremål för tidigare analyser. Det är också värt att beakta att vi endast kommer att göra översiktliga analyser av politiska frågor som är kopplade till det vi benämner regionalt utvecklings- eller tillväxtarbete. I stora drag ansluter vi oss då till den formella definitionen som lagts fast i riksdagsbeslut i lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län (SFS 2010:630). I denna lag stadgas att det regionala utvecklingsarbetet innefattar följande uppgifter:

1. utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin,
2. besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete,

3. följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet.
4. upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Vi kommer dock också att uppmärksamma regionpolitiska processer som utgör viktiga delar i det regionala utvecklingsarbetet men som formulerats utifrån mer specifika uppdrag av statsmakten. Det gäller främst arbetet med kulturpolitiken, kompetensplattformar och kollektivtrafik. Det betyder att vi i vår analys av relationerna mellan kommuner och regioner även kommer att beröra relationer till staten och EU, eftersom detta är en del av den regionala utvecklingspolitiken. Vi kommer dock inte att göra någon mer utförlig analys av regionernas relationer till länsstyrelsen och dess betydelse för regionkommunens kontaktskapande i förhållande till kommunerna. Denna fråga, som i sig är intressant och betydelsefull i sammanhanget, ligger delvis utanför vårt uppdrag i denna studie.

Rapporten disponeras i tre huvudkapitel. I nästa kapitel görs en beskrivning, län för län, där vi i huvudsak ägnar uppmärksamhet åt hur relationerna mellan kommuner och regionorgan initierats, utformats, organiserats och förändrats. Vi lyfter fram olika aspekter i de sex länen eftersom det varit olika frågor som har stått i fokus. Västra Götaland har en komplex organisationsmodell som är viktig att diskutera. I Halland har man valt en annan modell som har stort intresse för de diskussioner som pågår i andra län just nu. Skåne valde en informell samordning mellan regionen och kommunerna vilket gör det intressant att diskutera hur regionen vann kommunernas förtroende för en informell samordning. I Östergötland och Gävleborg finns en stark samverkanskultur och man har därför kommit långt i sina samtal om en ny organisation. Däremot finns det kritik i båda länen som vi väljer att lyfta fram för att det har ett stort allmänt intresse att ta kritiken på allvar. I Dalarna är det intressant att lyfta fram hur regionförbundet är organiserat och hur det arbetar. Tillsammans ger de sex länen möjligheter att ringa in strategiska frågor och att koppla dem till bakgrundsförutsättningarna.

I det därpå följande, andra, kapitlet behandlas den analytiskt grundade frågeställningen om strategiska villkor i relationerna mellan kommuner och region. I denna del görs en tematisk organisering av kapitlet och vi fokuserar analysen på ett antal strategiska frågor som framkommit i vår undersökning. I ett avslutande kapitel summeras rapporten i form av några slutsatser utformade som konstruktiva förslag för vidare diskussioner och överväganden.

2. Relationer kommun och regionorgan

2.1 Kort resumé av den svenska regionfrågan 1992-2012

När den Europeiska Unionen reformerades mot slutet av 1980-talet hamnade regionernas politiska roll på dagordningen i flera europeiska stater. Europas framtid kom av många politiker och bedömare att beskrivas som ett Regionernas Europa. I ett Regionernas Europa ansågs nationalstatens traditionella makt ha kommit att undergrävas av dels ökande globalisering, dels av ökande regionalisering, dvs. en utökning av regionernas, provinsernas, delstaternas och länens politiska makt och betydelse.²

När denna idé lanserades i Sverige var det främst landstingssfären och Landstingsförbundet som kom att inspireras. De svenska landstingen var vid denna tid ifrågasatta och när idén om regionernas Europa dök upp på den politiska dagordningen såg landstingen en möjlighet att stärka sin position i framtidens samhällsorganisation. Landstingsförbundet initierade ett aktivt arbete för att påverka opinionen för att lyfta fram en egentligen gammal reformidé i svensk politik, nämligen att satsa på ett starkare regionalt folkstyre som alternativ till att låta staten och länsstyrelsen vara den dominerande aktören i regionalpolitiken. Ledande politiker och debattörer kom entusiastiskt att tala om behovet av regionparlament efter europeisk modell. Överlag lanserades en tämligen visionär framtidsbild av en ny politisk ordning bestående av regioner med långtgående ambitioner gällande infrastruktursatsningar, medverkan i gränsregionala miljöer och i framtagandet av strategier för europeiskt och internationellt utvecklingsarbete. Även en rad samhällsforskare bidrog med en retorik där regionfrågan uttrycktes med formuleringar som 'Den nya politiska konserten', 'Sverige i nätverkens Europa', 'Sverige i förnyelsens Europa' osv.³

Problemet var emellertid att kommunerna och Svenska Kommunförbundet var kritiska och hävdade att regionerna skulle kunna komma att bli en sorts överkommun i förhållande till kommunerna. Kommunförbundet kom därför att bedriva en aktiv opinionsbildning för att låta de regionala samhällsfrågorna hanteras av "kommuner i samverkan". Kommunerna ansåg att landstingen var olämpliga att hantera regionala utvecklingsfrågor eftersom landstingen huvudsakligen hade ett sjukvårdspolitiskt ansvar i samhällsorganisationen.⁴ Detta ledde till att ett antal offentliga utredningar tillsattes under 1990-talets första hälft. Den första utredningen, som gjordes av Bengt-Ove Birgersson, lanserade idéer om dels länsindelningsförändringar och dels förändringar i ansvarsfördelningen i den regionala samhällsorganisationen. Det var i Birgerssons utredning som tre huvudmodeller presenterades; (1) regionalt statligt ansvar (med staten och länsstyrelserna som huvudansvarig för den regionala utvecklingspolitiken), (2) regionalt folkstyre (landstingen huvudansvarig) samt (3) kommuner i samverkan (kommunalförbundsmodellen). Det var också dessa tre modeller som kom att prägla den fortsatta debatten och försöken att reformera den regionala samhällsorganisationen.⁵

Den därpå följande utredningen var parlamentarisk och gick under benämningen Regionberedningen. Den föreslog 1995 dels länsindelningsförändringar i Skåne och i Västsverige, dels att låta landstingen överta huvudansvaret för den regionala utvecklingspolitiken. På grundval av detta kunde riksdagen år 1996 fatta beslut om att genomföra de föreslagna länsindelningsförändringarna. När

² se Sharpe 1993, Gidlund-Sörilin 1993, Johansson 1995, Veggeland 2000, Karlsson 2006

³ se Johansson 2003

⁴ Se Johansson 2004

⁵ SOU 1992:63

det sedan gällde Regionberedningens förslag om den regionala utvecklingspolitiken kom den vidare hanteringen att bli betydligt mera långdragen. Betydelsefullt i sammanhanget var dessutom att kommunerna i Kalmar län gemensamt tog avstånd från Regionberedningens förslag att låta landstinget få ansvar för den regionala utvecklingspolitiken. Kommunerna i Kalmar län föreslog istället att man på försök borde kunna få ta ansvar för den regionala utvecklingspolitiken med hjälp av ett Kommunalförbund, senare kallat Regionförbundet i Kalmar län.⁶

Regeringen tog intryck av kommunernas kritik och i den efterföljande propositionen till riksdagen förordades en betydligt mer försiktig strategi jämfört med Regionberedningens förslag. Riksdagen beslöt att inleda en försöksverksamhet i Skåne, Västra Götaland, Kalmar län och på Gotland med en ny ordning för den regionala utvecklingspolitiken. Regionförsöken bedrevs alltså inledningsvis i fyra län och omfattade län med olikartad organisering. I Skåne och Västra Götaland blev direktvalda regionfullmäktige ytterst ansvariga för försöken medan man i Kalmar län bedrev försöksverksamheten inom ramen för ett indirekt valt kommunalförbund. I Gotlands län övertog Gotlands kommun det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen. Riksdagens beslut 1996 hade i huvudsak två avsikter. För det första att få till stånd en *fördjupad demokratisk förankring* av det regionala utvecklingsarbetet och för det andra att åstadkomma *en mer effektiv och bättre samordnad utvecklingspolitik* på regional nivå⁷. I grunden handlade naturligtvis reformstrategin att bedriva försöksverksamhet också om att hantera de konflikter som låg inbäddade i politikområdet. Kommunerna varnade för en överkommun och även landshövdingarna var minst sagt kritiska. Idén att avlöva länsstyrelsen ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken var inget som landshövdingarna omhuldade med någon större entusiasm.

Vid försökstidens slut år 2002 fattades ett nytt riksdagsbeslut som i korthet innebar att försöksverksamheten i Skåne och Västra Götaland förlängdes fram till år 2006⁸ samt att riksdagen medgav en möjlighet för övriga län att inrätta kommunala samverkansorgan efter den modell som utvecklats i Kalmar län.⁹ Nästa fas i reformsträvandena kan knytas till Ansvarskommitténs arbete som påbörjades 2003. Ansvarskommitténs överväganden handlade om allt ifrån kommunernas roll till den centrala statsmaktens organisering och man hade att pröva inte bara den regionala utvecklingspolitiken utan även frågor med koppling till vård- och omsorgssektorn. Gällande regionfrågan föreslog Ansvarskommittén betydligt färre län och ville dessutom låta direktvalda regionkommuner ta över utvecklingsansvaret från staten. Något förenklat kan sägas att de slutsatser och reformförslag som presenterades av Ansvarskommittén år 2007 var desamma som Regionberedningen föreslagit redan 1995. Efter alla utredningar, lagförslag, försöksverksamhet, utvärderingar och provisoriska lösningar var reformidén oförändrad; nämligen att föra över det regionala utvecklingsansvaret från staten till landstingen och att förordna en reformerad länsindelning. Såväl Regionberedningens som Ansvarskommitténs förslag syftade till att renodla statens och länsstyrelsernas roll till att i huvudsak omfatta rättsvårdande uppgifter.

Inte heller denna gång kunde utredningsförslagen förvandlas till lagförslag. Regeringen kom efter en viss tids tvekan överens om att dels permanenta försöken i Skåne och Västra Götaland och dels att låta Hallands län och Gotlands län

⁶ SOU 1999:103

⁷ SOU 2000:85

⁸ År 2004 beslöt riksdagen att förlänga försökstiden i Skåne och Västra Götaland till år 2010.

⁹ Se bet. 2001/02:KU 7

få bilda regionkommuner. Regionindelningen är en fortfarande olöst fråga och tillsvidare får de samverkansorgan som bildats möjlighet att fortsätta sin verksamhet. Regeringens hållning i frågan är att låta en ny regional indelning växa fram underifrån. Under de senaste åren har en rad olika försök att bilda nya regionkommuner gjorts runt om i Sverige. Under 2009 beslutade regeringen att tillsätta ytterligare en regionutredning, denna gång en enmansutredning (Mats Sjöstrand), med direktiv att göra en översyn av den statliga regionala förvaltningen. Sjöstrand har fått i uppdrag att ge förslag på hur den statliga regionala förvaltningen kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig. I ett tilläggsdirektiv ska Sjöstrand, i den mån det finns förslag från landsting och kommuner, hitta samordnade lösningar mellan statens och den kommunala självstyrelsens geografiska struktur. I dagsläget har aktiviteterna att bilda större regionkommuner gått i stå. Undantaget är att man i Skåne, Blekinge, Kronobergs och Kalmar län har för avsikt att tillsammans bilda en ny regionkommun från år 2019. Däremot har flera län tagit initiativ för att inrätta regionkommuner i den nuvarande länsstrukturen i linje med vad som gjorts i Halland.

Vi kan summera den regionala samhällsorganisationens struktur gällande ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna med hjälp av nedanstående tabell:

Regionkommuner	Län med kommunala samverkansorgan (SVO)	Länsstyrelsen ansvarig för det regionala utvecklingsarbetet
Skåne (1997) Västra Götaland (1999) Halland (2011) Gotland (1997/2011)	Kalmar län (1997) Östergötland (2003) Blekinge (2003) Jönköpings län (2005) Kronobergs län (2007) Uppsala län (2003) Dalarna (2003) Södermanlands län (2004) Örebro län (2007) Värmlands län (2007) Gävleborgs län (2007) Västerbotten (2008) Jämtland (2011)	Stockholms län Västmanland Västernorrland Norrbotten

Tabell 1. Organisation av regionalt utvecklingsarbete år 2012 (i parentes årtal för bildande)

Regionaliseringens utveckling i svensk politik sedan 1990-talets början har, för att sammanfatta, genomgått åtminstone två förändringsfaser. I en första fas lanserades regionfrågan utifrån en tämligen visionär utgångspunkt som framväxten av ett Regionernas Europa. I en andra fas tog ett mer pragmatiskt handlande vid när kommunernas engagemang för de regionala utvecklingsfrågorna fick en växande betydelse. En bit in på 2000-talet och fram till år 2010 har den svenska regionretoriken förvandlats från en idé om ett *Regionernas Europa* till praktisk politik för en *Kommunernas Region*. Med Ansvarskommitténs förslag år 2007 gjordes ännu ett försök att få till stånd en allmän regionreform där de båda storregionerna i Skåne och Västra Götaland utgjort förebild. Mycket talar för att formen med kommunala samverkansorgan kommer att minska i betydelse framöver. I ett längre tidsperspektiv är det troligt att vi, trots svårigheterna i de nuvarande regionbildningsprocesserna, kommer att få se regionkommuner i stil

med de som redan etablerats i Skåne och Västra Götaland (om än med geografiska avvikare som Halland och Gotland).

Det är dock viktigt att poängtera att idén om en Kommunernas Region fortfarande lever. Erfarenheterna av de senaste två decenniernas reformpolitik har med stor tydlighet visat att kommunerna är den enskilt sett viktigaste och mest strategiska aktörgruppen i den regionala utvecklingspolitiken. Kommunernas aktiviteter i de båda storregionerna och inom ramen för samverkansorgan i olika län i Sverige bär tydliga vittnesmål om detta. Denna har dessutom bidragit till framväxten av helt nya politiska arbetssätt, beredningsformer, partipolitiska arbetsformer, demokratimodeller, förhandlingsfora etc. Det är grundläggande frågor om kommunernas roll i den svenska regionaliseringsprocessen som ska behandlas i denna rapport.

I det följande ska vi göra empiriska nerslag i sex län. Vi ska beskriva hur man initierat, organiserat och förändrat innehållet i relationerna mellan kommuner och regionorgan i frågor kopplade till det regionala utvecklingsarbetet. Framställningen görs länsvis och vi kommer att börja med de två storregionerna som har den mest omfattande erfarenheten i dessa avseenden. Därefter följer Halland, som utgör en nyligen bildad regionkommun med en specifik organisatorisk lösning för att hantera kommun-regionrelationerna. Därefter följer Östergötland, Dalarna och Gävleborg som alla representerar samverkansorgan med sinsemellan olikartade organisationslösningar och erfarenheter av regionalt utvecklingsarbetet i gränslandet mellan kommun och region. Den beskrivning som görs i detta kapitel kommer att ligga till grund för att identifiera ett antal strategiska grundproblem som behandlas i rapportens tredje kapitel.

2.2 Västra Götaland

Västra Götalands län bildas den 1/1 1998 genom en sammanläggning av Göteborgs- och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län. Från detta datum blir också Västra Götaland ett av fyra försökslän med en ny ansvarsmodell för det regionala utvecklingsarbetet. I de politiska processer som föregick bildandet av Västra Götalandsregionen och deltagandet i försöksverksamheten utgjorde kommunernas deltagande i den regionala utvecklingspolitiken något av en huvudfråga. Under framväxtprocesserna hade det inte varit en alldeles enkel uppgift att vinna acceptans för den nya storregionen bland en del av kommungrupperingarna i regionen. I särskilt östra Skaraborg fanns en betydande skepsis bland ledande kommunföreträdare att gå in i den nya regionen. I två kommuner, Habo och Mullsjö, valde man att exempelvis lämna regionen och ansluta sig till Jönköpings län.

De processer som föregick bildandet av Västra Götalandsregionen finns beskrivna och analyserade i andra sammanhang och ska inte behandlas mer utförligt i denna rapport. Man kan dock konstatera att regionbildningsprocessen föregicks av omfattande politiska förberedelser och överväganden bland både kommuner och bland politiska partier. En avgörande faktor var att det fanns en stark politisk vilja bland ett antal ledande politiker för att få till stånd den nya regionen. De partipolitiska förberedelserna av den nya regionen och dess politik för regional utveckling är att beteckna som omfattande och involverade ett stort antal förtroendevalda från både kommuner och landsting. I både intervju-material och i tidigare analyser av Västra Götalandsregionens framväxtprocess understryks att regionen drevs fram på grundval av en stark politisk vilja bland de politiska partierna. Regionbildningsprocessen krävde både tid och politisk

energi för att förverkligas. Den nya regionen skapades alltså inte i en handvändning eller över en natt¹⁰.

Detta konstaterande rörande betydelsen av drivande regionpolitiker återfinns även i de andra län som studeras i denna rapport. Berättelserna är naturligtvis tillrättalagda och utgör efterhandskonstruktioner men vi kan likväl inte bortse från att när regionfrågan i Sverige fick en renässans på 1990-talet fanns det också ett antal ledande politiker som såg en viktig politisk potential i att försöka bedriva regionalpolitik på ett nytt sätt. Många av dessa politiker var engagerade och rent av besjälade av tanken att arbeta med regional utveckling i nya demokratiska och politiska organisationsformer. Det fanns en medvetenhet om att den nya politiken hade att bygga på flernivåpolitiska beroendeförhållanden där EU-politiken stod i centrum men där även kommunernas engagemang sågs som en strategisk del. Slutsatsen är att regionbyggande förutsätter ett politiskt ledarskap som både bär med sig visioner om framtiden och har ett politiskt handlag som förmår samla aktörer i en samordnad och demokratiskt förankrad utvecklingspolitik.

När det gäller Västra Götalandsregionens struktur för att hantera relationerna mellan kommuner och region kom man, som ett led i de politiska förberedelseprocesserna, att utveckla en alldeles specifik och unik modell. Det har i sammanhanget talats om att Västra Götalandsregionen utvecklat en tämligen institutionaliserad samspelsstruktur mellan regionen och de 49 kommuner som finns i regionen. Detta har i huvudsak skett genom att man utvecklat fyra regiondelar där det också skapats fyra kommunalförbund. Kommunalförbunden har som sina huvudsakliga uppgifter att i utbyte med regionen hantera de regionala utvecklingsfrågorna i respektive område. De fyra kommunalförbunden framgår av nedanstående tabell:

Namn dir=direktionsmodell eller fullm=fullmäktigemodell	Säte	Antal kommuner	Antal invånare
Göteborgsregionens kommunalförbund , GR (fullm)	Göteborg	13*	927 000
Sjuhärads kommunalförbund (dir)	Borås	9**	310 000
Fyrbodals kommunalförbund (dir)	Uddevalla	14	260 000
Skaraborgs kommunalförbund (fullm)	Skövde	15	260 000

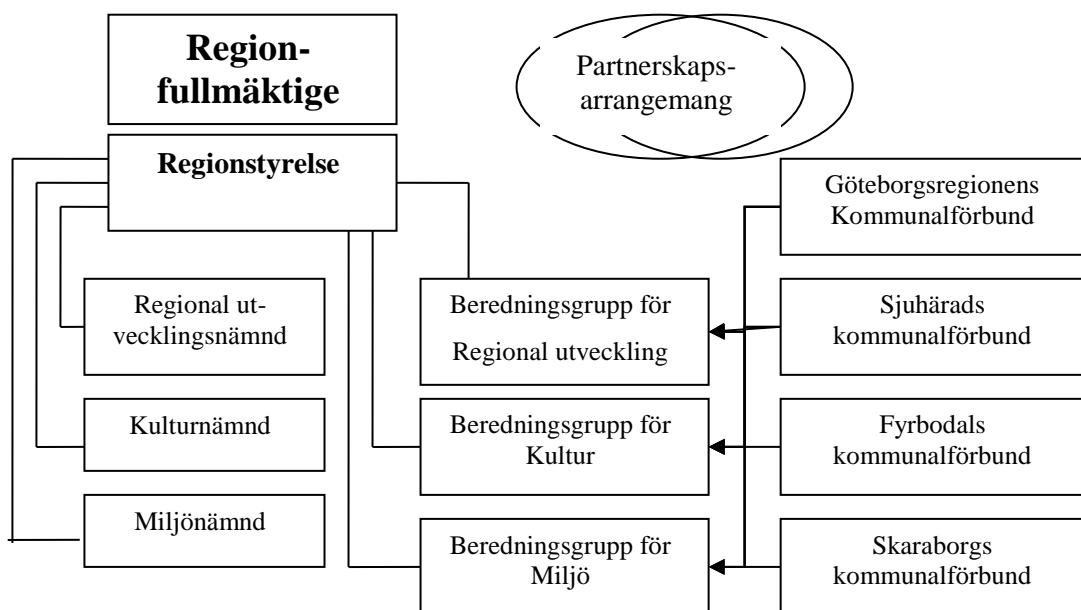
* I GR ingår även Kungsbacka kommun i Hallands län

** I Sjuhärads kommunalförbund ingår även Varbergs kommun i Hallands län (adjungerad medlem)

Tabell 2. Kommunalförbund i Västra Götalandsregionen

Man kan notera att de fyra kommunalförbunden är verksamma i regiondelar av sinsemellan mycket olikartade demografiska och näringsgeografiska strukturer. Västra Götalandsregionen representerar en region med ett stort område både geografiskt och befolkningsmässigt och inrymmer utpräglade storstadsmiljöer, traditionella industribygder, glesbygdsstråk, jord- och skogsbruksområden osv. En viktig aspekt för relationslogiken mellan kommuner och region, är att det finna hela 49 kommuner i regionen. Regionstrukturen representerar alltså i sig en tämligen komplex förutsättning för det regionala utvecklingsarbetet och detta faktum utgjorde en betydelsefull organiseringsaspekt i samband med att regionen bildades. Samspelet mellan regionen och de fyra kommunalförbunden kom så småningom, alldeles i början av 2000-talet, att utformas i en formaliserad beredningsstruktur mellan region och kommuner som kan illustreras med hjälp av nedanstående figur:

¹⁰ Se t.ex. Johansson 2000 och 2005



Figur 1 Regional utvecklingsorganisation i Västra Götalandsregionen (fram till år 2010).

Västra Götalandsregionens samspelsstruktur bygger på två övergripande premisser. *Dels* har regionen kommit att delegera ansvar och genomförande för bestämda delar av den regionala utvecklingspolitiken (t.ex. medel för näringslivsutveckling, delasppekter gällande infrastrukturplaneringen, kulturfrågor etc.) till de fyra kommunalförbunden. *Dels* har man, för att hantera regiongemensamma utvecklingsfrågor, konstruerat en beredningsmodell enligt figuren ovan. Tanken är alltså att de regiongemensamma frågorna ska hanteras i beredningsmodellen.

Figuren visar att huvudansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna i Västra Götalandsregionen vilar på Regionstyrelsen med uppdrag från fullmäktige. De tre nämnderna, Regionutvecklingsnämnden, Kulturnämnden och Miljönämnden fattar beslut om de ekonomiska resurser fullmäktige och regionstyrelse ställt till förfogande och ansvarar för utvärdering av dessa uppdrag. Respektive nämnd består av 15 ledamöter och lika många suppleanter. Beredningsansvaret inför Regionstyrelsen placerades fram till 2010 på tre beredningsgrupper med representanter från både regionen och kommunerna, för **Regionutveckling**, för **Kultur** samt för **Miljö**. Beredningarna var en sorts samverkansorgan mellan regionen och kommunerna genom att var och en av de fyra kommunalförbunden i regionen utsåg tre representanter, alltså sammanlagt 12 representanter till respektive beredningsgrupp. Regionen själv utsåg 15 ledamöter vilka samtliga var ledamöter i berörd nämnd. Sammanlagt bestod alltså respektive beredningsgrupp av 27 ledamöter.

De tre beredningsgrupperna hade ett presidium bestående av två ledamöter från regionen samt två ledamöter från kommunsidan. Ordförandeskapet i beredningsgrupperna växlade mellan regionen och företrädare för kommunalförbunden. Beredningsgruppernas uppgift var att ta fram beslutsunderlag till Regionstyrelsens beslut om de regionala utvecklingsfrågorna samt att svara för samordningen av genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin. Det är att märka att beredningsgrupperna inte fungerade som beredningsorgan åt de politiska nämnderna inom samma områden. Arbets sättet i beredningsgrupperna riktades mot frågor av strategisk och långsiktig betydelse för regionens ut-

veckling. De tre beredningsgrupperna utgjorde därmed de viktigaste formella kontaktpunkterna för samspelet mellan region och kommuner.

Från 2011 har dock hela denna beredningsmodell kommit att reformeras på så sätt att de tre beredningsgrupperna slås samman till en beredningsgrupp kallad *Beredningen för hållbar utveckling* (BHU). Denna beredning ska på samma sätt som de tre beredningarna tidigare utgöra ett beredningsorgan till Regionstyrelsen med syftet att öka kontaktytorna mellan regionens kommuner och regionen i gemensamma utvecklingsfrågor. I instruktionen för BHU, som antogs av regionfullmäktige 2010, slås fast att BHU ska hantera strategiska tillväxt- och utvecklingsfrågor, kulturfrågor, miljöfrågor och planeringsfrågor kopplade till transportinfrastrukturen. Man markerar även att BHU ”ska verka för en utveckling av den regionala demokratin”.¹¹

BHU:s sammansättning kommer även fortsättningsvis att bestå av politiker från dels regionen, dels från de fyra kommunalförbunden. Ett par förändringar rörande beredningens sammansättning görs dock i nyordningen från 2011. BHU består av följande politiker (totalt 29 politiker):

- Ordförande och vice ordförande i regionstyrelsen (2 personer)
- En ledamot ur regionstyrelsen (1 person)
- Presidierna i regionutvecklingsnämnden, miljönämnden samt kulturnämnden (9 personer)
- En företrädare för vart och ett av de partier i regionstyrelsen som annars inte skulle bli representerat, i första hand ur regionstyrelsen eller ur miljönämnden, kulturnämnden eller regionutvecklingsnämnden (från 2011 är det 1 person)
- De fyra kommunalförbunden utser vardera fyra ledamöter (16 personer)

I förhållande till det gamla systemet med dess tre beredningsgrupper kan noteras ett par principiellt intressanta förändringar. Det gäller, för det **första**, att regionstyrelsen nu tagit ett starkare grepp om Beredningen för hållbar utveckling. Det visar sig främst i att regionstyrelsen nu låter sig representeras med dels sitt presidium (alltså regionens två ledande politiker) och dels att man slopat systemet med ett roterande ordförandeskap för beredningsgruppen så att det nu är en av regionens företrädare som är så att säga är permanent ordförande under hela mandatperioden (tidigare hade en politiker från kommunalförbunden ordförandeklubban under två år varefter regionen hade ordförandeskapet under två år osv.).

För det **andra** utgörs regionens företrädare i BHU av politiker från inte bara regionstyrelsen utan även från de tre nämnderna (regionutveckling, miljö och kultur). I den tidigare ordningen utgjorde politiker från nämnderna också ledamöter i de tre beredningsgrupperna, dvs. att samtliga 15 politiker i Regionutvecklingsnämnden även satt i Beredningsgruppen för regional utveckling (likasom att samtliga 15 politiker i Miljönämnden respektive Kulturnämnden satt i Beredningsgrupperna för Miljö respektive Kultur). Sammantaget kan alltså sägas att regionstyrelsen i den nya ordningen vunnit i inflytande medan de tre nämnderna i någon mån kan sägas ha tappat inflytande över den regionala utvecklingspolitiken i Västra Götaland.

¹¹ Instruktion för Beredningen för hållbar utveckling (fastställd av regionfullmäktige 19 oktober 2010, § 159)

Det är svårt att i dagsläget värdera vilken betydelse dessa förändringar i beredningssystemet kommer att få för beslutsfattandet i de regionala utvecklingsfrågorna. En tänkbar konsekvens kan vara att hälso- och sjukvårdsfrågorna, som dominerar regionstyrelsens dagordning, får mer av den politiska uppmärksamheten även i de sammanhang där den regionala utvecklingspolitiken behandlas. Detta är dock osäkert och framtiden får utvisa hur det kommer att förhålla sig med detta. Enligt utsagor i intervjumaterialet har tidigare politiska ledningar haft en tämligen starkt artikulera vilja att göra förhållandevis stora satsningar (med regionens egna medel) på den regionala utvecklingspolitiken. Ambitionen har varit att problem i den sjukvårdspolitiska ekonomin inte bör leda till minskande ambitioner inom den regionala utvecklingspolitiken. Denna uppfattning har hela tiden, både under regionförsökens tid och även idag, backats upp av ledande politiker.

Möjligtvis kan den förändrade maktrelationen mellan regionstyrelsen och regionutvecklingsnämnden i BHU komma att förändra detta synsätt. Det är inte alltid en politiskt enkel uppgift att argumentera för ambitiösa satsningar på utvecklingspolitik när man är färd med att genomföra besparingar i hälso- och sjukvårdsbudgeten. Det bör väl här påpekas att detta på intet sätt är något som är unikt för Västra Götalandsregionen. Det talas om den typen av ”undanträngningseffekter” även i andra län vi studerat i denna rapport. Parentetiskt sagt är detta förmodligen ett av de mest känsliga av politiska överväganden som präglar hanteringen av de regionala utvecklingsfrågorna inom ramen för en direktvald regionkommun. Vi ska senare, när vi analyserar Halland, komma tillbaka till denna problematik då denna typ av undanträngningseffekter utgjort en ingrediens i debatten när Halland gått från att vara samverkansorgan till att bli regionkommun.

Om vi vänder blickarna mot kommunernas, eller kanske rättare sagt, kommunalförbundens, roll i systemet kan konstateras att deras inflytande både förstärkts och försvagats i den nya ordningen. Man har fått ett starkare inflytande över BHU genom att man faktiskt är fler ledamöter från kommunalförbunden i BHU jämfört med antalet politiker med mandat från regionen. Man skulle dock kunna hävda att inflytandet försvagats i den bemärkelsen att man i de tidigare tre beredningsgrupperna involverade 36 politiker från kommunsidan (tre beredningar med 12 ledamöter i varje) mot dagens 16 politiker i den kvarvarande Beredningen för hållbar utveckling. På grund av denna försvagning i kommunernas formella representation gjordes en markering av regionfullmäktige i samband med beslutet om den nya beredningsmodellen att Regionstyrelsen skulle ges i uppdrag att ta initiativ till en dialog med de fyra kommunalförbunden om utvecklingen av former för samverkan utöver det som sker i BHU.¹² Enligt utsagor i intervjumaterialet har detta uppdrag ännu inte initierats men det pågår diskussioner i regionorganisationen hur relationen med kommunerna kan utvecklas i framtiden.¹³

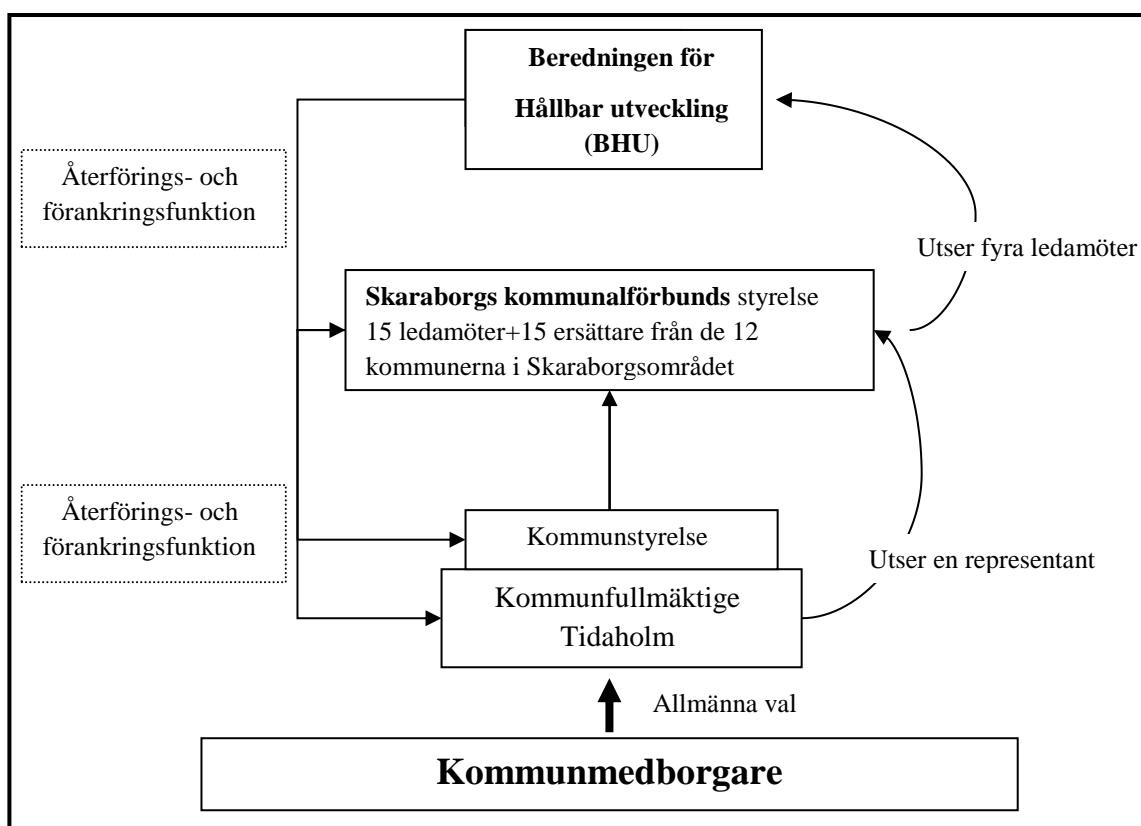
Arbetsättet i BHU (och här är arbetsättet likartat med hur det förhöll sig tidigare när det fanns tre beredningsgrupper) präglas av ett tämligen informellt utbyte och det är väl värt att framhålla att BHU inte har någon formell beslutanderätt. Det är fortfarande så att BHU är ett beredningsorgan åt Regionstyrelsen, den utgör en form av förankringsgrupp för även nämndernas (regionutveckling, miljö och kultur) politikskapande och dess utvärdering av den regionala ut-

¹² Protokoll Regionfullmäktige 19 oktober 2010, § 159

¹³ En del i diskussionen om den nya BHU har redan initierats genom en första utvärdering av BHU (se Rapport från intervjuer med ledamöter i BHU av My Tiljestam, Cohn & Wolfe 2012-05-10)

vecklingspolitiken i regionen. Arbetet i BHU kännetecknas av att man initierar en ny fråga (ofta från tjänstemannahåll) lägger fram ett förslag eller ett initiativ som presenteras inför Beredningsgruppen. Tanken är att det presenterade förslaget ska bli föremål för diskussion och överväganden i respektive kommunalförbund. En strategisk faktor i beredningsmodellens funktionssätt är att de närvarande politikerna i Beredningsgruppen verkligen återför förslagen och att det ges utrymme för diskussion i det egna kommunalförbundet. Ledamöterna i Beredningsgruppen har därmed tagit på sig ansvaret att förankra ärenden till företrädare för samtliga kommuner inom kommunalförbundets geografiska område. För att vi ska kunna tala om en fullvärdig demokratisk förankring i förhållande till samtliga kommuner i regionen krävs utöver det som beskrivits ovan att ledamöterna i kommunalförbundens styrelser även tar hem de aktuella politiska frågorna till den egna kommunens styrelse och fullmäktige.

Fördelen med Västra Götalandsregionens beredningsmodell är att regionen på detta sätt har tillgång till en institutionaliserad ordning där kommunernas och dess företrädare är så att säga ständigt aktiverade. Samtliga strategiska beslut kan sägas ha utformats i samverkan med kommunerna, och förankringsprocesserna är tidseffektiva genom att arbetet i Beredningsgruppen för hållbar utveckling (och tidigare i de tre beredningsgrupperna) pågår kontinuerligt och det är möjligt att flexibelt väcka nya förslag i systemet. Ur demokratisk synvinkel lider systemet emellertid av ett par tämligen uppenbara svagheter. Ett huvudproblem har med systemets förankrings- och återföringsfunktioner att göra. Detta kan illustreras med hjälp av nedanstående figur:



Figur 2. Beredningsgruppernas styrnings- och förankringskedja; exemplet Tidaholm och Skaraborg

I förankringsfunktionens första led, dvs. mellan BHU och det enskilda kommunalförbundet finns goda förutsättningar för att systemet fungerar som det är tänkt. De frågor som behandlas i BHU förs regelmässigt tillbaka till kommunalförbundet för diskussion och beslut. Politikerna med mandat från kommunalförbunden kan i detta sammanhang också vara tämligen aktiva i att ta initiativ och väcka nya frågor i förhållande till BHU. I förankringsfunktionens andra led, dvs. när ledamöterna i kommunalförbundets styrelser ska vidareförankra sina ställningstaganden i den egna kommunens styrelse och fullmäktige finns en risk att förankringsfunktionen blir försummad. Av kommunalförbundets 15 styrelseledamöter är endast fyra direkt involverade i Västra Götalandsregionens beredningsarbete. Detta innebär sannolikt också en uttunning av engagemang och intresse för olika utvecklingsfrågor när de resterande 11 ledamöterna i styrelsen ska förmedla sina synpunkter, både i samband med styrelsemötet och senare i samband med möten i den egna hemkommunens styrelse och fullmäktige. Om vi sedan försöker sätta oss in i hur de enskilda kommunestyrelseledamöterna, i t.ex. Tidaholm, ska kunna påverka de regionala utvecklingsfrågorna kan man nog konstatera en ytterligare uttunning.

Oss veterligt finns det inte idag några exempel på organiserade former för förankring, debatt och inflytandemöjligheter i regionpolitiska frågor kopplade till de enskilda kommunernas politiska ledningsstrukturer. Idealiskt vore kanske att skapa utrymme på den politiska dagordningen i kommunstyrelse och fullmäktige där kommunens utvecklingsfrågor behandlades i det flernivåsystem som dagens kommuner befinner sig i. Intervjumaterialet visar att politikerna i kommunalförbunden och i BHU visserligen återför frågor till sin egen kommun (på olika sätt) men att det sker tämligen informellt. Det finns i den enskilda kommunen endast svagt formaliserade mekanismer för att hantera denna förankringsproblematik. En väg att förankra frågor mellan den enskilda kommunen och kommunalförbundet har varit att kommunalförbundet beslutat om ett formellt remissförfarande där man begär in synpunkter från de enskilda kommunerna. Vi kan också ur intervjumaterialet notera att kommunens företrädare i kommunalförbunden försöker förankra mer principiellt och ekonomiskt betydelsefulla frågor i den egna kommunstyrelsen, men det gäller just endast de allra viktigaste frågorna. Kommunalförbundets representanter i BHU bedriver också förankrande aktiviteter i förhållande till det egna kommunalförbundet. Ofta är direktörerna i kommunalförbunden aktiva i att åstadkomma dessa förankringsdiskussioner i den egna styrelsen eller direktionen.

Det fanns i samband med regionbildningsprocesserna i Västra Götaland klart uttalade ambitioner att stärka de medborgardemokratiska inslagen i den regionala utvecklingspolitiken. En del ambitiösa förslag om folkbildningsinsatser, ungdomsdemokrati, IT-baserade deltagandeformer, demokratibredningar etc. lanserades under regionförsökens första år, men vi kan konstatera att ambitionerna i denna del mattats avsevärt sedan dess. Den regionala utvecklingspolitiken i Västra Götaland är, i likhet med övriga län som studeras i denna rapport, en angelägenhet för en förhållandevis liten grupp dels region- och kommunpolitiker och dels för expertis och tjänstemän med kompetens inom politikområdet. Den regionala utvecklingspolitiken kan fortfarande och i denna bemärkelse betecknas som ett elitprojekt.

Om vi ska summera frågan om Västra Götalandsregionens kommun-regionrelationer kan man en smula förenklat säga att det är ett regionpolitiskt liv med den stora regionens problemställningar på dagordningen. Västra Götalandsregionen kännetecknas av att vara en stor region gällande yta, befolkning och i antalet kommuner. En stor del av den politiska energin har ägnats åt att formalisera och skapa en institutionaliserad ordning för att hantera denna situation

och framkomstvägen har varit att bygga en region bestående av starka regiondelar. Vi skulle rent av kunna tala om en sorts regionfederal struktur där de fyra regiondelarna erhållit mandat (eller gjort anspråk på att få) att få själva få sköta viktiga delar i den regionala utvecklingspolitiken och att man i de regionövergripande eller regiongemensamma frågorna ingår i en formaliserad beredningsstruktur i förhållande till den politiska ledningen i Västra Götalandsregionen. Det är ett par strategiskt och principiellt intressanta problem som är förknippade med denna ordning som skapats i Västra Götaland och som bör utgöra en del av de politiska överväganden som ligger i kommunernas deltagande i den stora regionens utvecklingspolitik.

För det **första** finns det uppenbara risker att de fyra regiondelarna allt för starkt driver ett eget regiondelsintresse i förhållande till regionen. Det gäller för ”oss i Skaraborg” att hävda våra intressen i förhållande till det som sker hos ”de i Göteborgsregionen” eller att ”vi i Sju-härad” nu vill se fler infrastruktursatsningar mot bakgrund av att de stora satsningar som gjorts för ”er i Fyrbodalen” genom årens lopp osv. Kommunalförbunden kan med andra ord bli till intresseorganisationer för kommunernas intressen i det regionala sammanhanget. I någon mån ligger olika typer av traditionella identiteter i de gamla länsstrukturerna kvar, liksom att mediesituationen eller det offentliga rummet inte i första hand speglar hela regionens område utan är just kopplad till de mer traditionella strukturerna i regionen. Det är svårt att värdera i vilken mån denna typ av intresseartikulering ökat eller minskat över tid. Vi kan egentligen bara konstatera (utifrån intervjuer och annat forskningsmaterial) att den typen av intressebevakning i Västra Götalandsregionens utvecklingspolitik de facto förekommer.

För det **andra** finns också en risk, och nu lutar vi oss mot en tolkning av intervjumaterial och annat underlagsmaterial, att den etablerade modellen i Västra Götalandsregionen (med BHU i centrum) leder till att man från regionens sida delvis förlitar sig på eller hänvisar till den formella ordningen som en garant för att regionen faktiskt också i verkliga avseende förankrar viktiga regionpolitiska beslut bland kommunerna. Vi har i redogörelsen för beredningsmodellen ovan kunnat notera att det finns en förankringsproblematik i förhållande till de enskilda kommunerna och att man med införandet av den nya Beredningsgruppen för hållbar utveckling också minskat antal kommunpolitiker i beredningsarbetet totalt sett. Det finns ett beslut i regionfullmäktige, som ännu befinner sig i ett förberedelsestadium att utveckla nya och till beredningssystemet kompletterande former för förankring, dialog och förhandling i förhållande till kommunerna. Det är naturligtvis i grunden både nödvändigt och även ett effektivt sätt att arbeta med en institutionaliserad modell som man gör i Västra Götalandsregionen, men det är nog också viktigt att den formella organiseringen kompletteras på andra sätt för att involvera kommunerna och kommunalförbunden i regiongemensamma angelägenheter.

Det finns också, för det **tredje**, anledning att problematisera den partipolitiska styrningen av Västra Götalandsregionen och dess kommunrelationer. När regionen en gång skapades var det ett renodlat partipolitiskt initiativ. Den nya regionen och regionförsöken utformades med de politiska partierna som den helt avgörande drivkraften (flera av den första generationen av regionpolitiker kan i detta sammanhang betraktas som eldsjälar med ett starkt principiellt grundat intresse att driva regionaliseringsfrågorna i Västra Götalandsregionen). Efterhand som den nya regionen, och i synnerhet gällande relationerna till kommunerna, kom det partipolitiska inflytandet och den politiska styrningen att skifta karaktär. Partipolitikens möten sker idag i en betydligt mer utvecklad och institutionaliserad politisk struktur (både på regionnivå med nämndstruktur, sekretariat, beredningsformer etc.) och på regiondelsnivå med bl.a. etablerade och

väl konsoliderade kommunalförbund. Den partipolitiska styrningen är därmed mångfasetterad och kan bäst beskrivas med begrepp som nätverk, partnerskap, förhandlingsstyrd, flernivåorienterad, expertberoende osv. I den nya generationen av regionpolitiker (en del i den första generationen finns dock kvar) som successivt tagit över den politiska ledningen från de som utgjorde pionjerna har därmed en mer svårhanterlig styrningsuppgift att ombesörja. Den politiska styrningen är inte enbart beroende av partiernas ställningstagande utan är också beroende av inspel från kommunala intressen. Det krävs därmed ett väl överlagt, väl förankrat och väl förhandlat politiskt ledarskap.

2.3 Skåne

Region Skåne bildades formellt den 1 januari 1999, men sammanslagningsprocessen skedde i flera steg. Den första sammanslagningen gällde skapandet av Skåne län den 1 januari 1997, när Kristianstad län gick ihop med Malmöhus län. Tidigare rådde en anakronistisk uppdelning av landskapet i två delar, där de mest industrialiserade delarna hörde till ett län i sydväst medan landsbygden i norr och öster hörde till ett annat län tillsammans med centralorten Kristianstad. Länsgränsen blev med tiden en onaturlig barriär mellan kommunerna på ömse sidor om gränsen. Redan här framgår en av de grundläggande framgångsfaktorerna i Skåne, nämligen att den tidigare situationen uppfattades som problematisk.

Ett andra mellansteg var bildandet av ett regionförbund som övertog det regionala utvecklingsansvaret från staten den 1 juli 1997. I praktiken var det Region Skåne som mjukstartade under namnet Skånestyrelsen, men den formella starten fick invänta valet till landstingsfullmäktige/regionfullmäktige 1998. Region Skåne bildades då genom en sammanslagning av landstingen i Kristianstad län och Malmöhus län samt de landstingslika uppgifter som Malmö kommun hade haft (sjukvård och kultur). Det var således tre huvudmän för sjukvården som gick samman och övertog det regionala utvecklingsansvaret.

Den intressanta frågan är vad det var som gjorde det möjligt att bilda Region Skåne. En faktor var naturligtvis att staten öppnade för en sådan utveckling, men redan från början var det många som insåg att en region riskerade att hamna i konflikt med kommunerna. Därför var det helt nödvändigt att ha kommunernas stöd, men hur gick det till? I korthet är svaret att kommunerna och landstingen i Skåne hade en stark samsyn om att skapa en ”gemensam” organisation.

Bakgrunden var att många i Skåne nappade på diskussionen i slutet av 80-talet om regionernas Europa. Regiontanken fick ett genomslag redan kring 1990 eftersom det var uppenbart för många att konstruktionen med två län och tre sjukvårdshuvudmän var ineffektiv och ledde till splittring. Redan 1992 under-tecknades en principöverenskommelse mellan fem parter; landstingen och kommunförbunden i de två tidigare länen samt Malmö kommun.

Till en väsentlig del var det kommunerna som drev en förändringsagenda. Kommunerna var irriterade över röran av organisationer som på olika sätt förväntades samordna kommunal verksamhet, inklusive planeringsförbund och kommunalförbund. De var även irriterade över konstruktionen med länsstyrelsens styrelse, där kommunföreträdarna hade en märklig roll. Länsstyrelsen och landshövdingen hade det regionala utvecklingsansvaret, men lokala och regionala politiker utgjorde styrelse i länsstyrelserna, samtidigt som dessa var statliga myndigheter och fick sina instruktioner av regeringen. I värsta fall blev kommunpolitikerna ett slags gisslan i en statlig organisation. Till detta kan man

lägga en allmän oro över svag ekonomisk utveckling och hot mot kommunernas framtida överlevnad.

Missnöjet mot tingens ordning var dock inte det samma som att det automatiskt fanns ett stort stöd för att bilda Region Skåne. Bland äldre kommunföreträdare fanns det fortfarande ett stöd för det som var Kommunförbundets policy på riks-nivå, att det bara borde finnas stat och kommuner, inga landsting.

Det som bidrog till att kommunerna slöt upp bakom Region Skåne var bland annat den historiska chansen att skapa ett län, en region och att överta det regionala utvecklingsansvaret från staten. Det var en chans att skapa en effektivare organisation med stabil finansiering men också att stödja det lokalpatriotiska. Identiteten som skåning är stark medan de två tidigare länen knappast var egna identiteter. Med Region Skåne skapades det en tydlig företrädare för Skåne som kunde föra samtal med regeringen och även ta emot utländska besök, vilket var nog så viktigt när integrationen över Öresund och med övriga Europa tog fart.

En framgångsfaktor var att Region Skåne uttalade att man ville vara ”kommunernas region”. I detta låg att man förde dialog med kommunerna och respekterade varandras roller. Man såg att regionen var beroende av kommunerna för att kunna genomföra det regionala utvecklingsarbetet. Erkännandet av det ömsesidiga beroendet var en nyckel till samarbete. Från kommunernas sida gillade man den här konstruktionen, även om man inte var nöjda med varje enskilt beslut som fattades, som Dag Juhlin, tidigare förbundssekreterare på Kommunförbundet Skåne, framhåller.

Kommunförbunden i de två tidigare länen slogs samman och bildade en gemensam organisation, där Kommunförbundet Skåne ser sig som en förhandlingspart mellan kommunerna och Region Skåne, men framför allt en utvecklingsorganisation för kommunerna. Man ordnar samordnarträffar mellan sitt presidium och Region Skånes presidium. En iakttagelse är att länen med regionförbund saknar kommunförbund. Där finns det ingen organisation som fokuserar på de primärkommunala frågorna.

En annan framgångsfaktor var att det fanns en stark politisk uppslutning bakom projektet från början, över partigränser och över organisationsgränser. Det fanns en stark pionjäranda och Skånestyrelsen betraktas av många som en lycklig tid. Den korta perioden av ”mjukstart” inom ett regionförbund visade samtidigt problemen med en sådan organisationslösning. Regionförbunden är beroende av att medlemmarna (kommuner och landsting) skjuter till finansiering, men de är också beroende av att hitta en balanserad mandatfördelning i sitt fullmäktige. Det var stora problem i Skåne att fördela 99 mandat på ett sätt som avspeglade både partiets och kommuners styrkeförhållanden. Vetskapen om att detta var en tillfällig lösning, i väntan på valet till regionfullmäktige (landstingsfullmäktige) 1998, bidrog till en pragmatisk hantering. Med andra ord är regionmodellen enklare och lättare att tillämpa än regionförbundsmodellen, vilket kan ha bidragit till dess popularitet bland politikerna.

I mellanperioden gjordes ett omfattande utredningsarbete, där frågor kunde diskuteras och kritiker kunde bjudas in att delta. Arbetet med olika sakfrågor tog flera år. Här blev det tydligt att kommunerna och regionen var beroende av varandra, enligt Monika Yngvesson, tidigare direktör för regionala utvecklingsfrågor vid Region Skåne.

Däremot var det inte aktuellt att bilda några nya inflytandeorgan à la Västra Götaland, eftersom ett syfte var att rensa i floran av sådana organ. Istället skapade man informella organ av nätverkskaraktär i ”de fyra hörnen” av Skåne, vilket uppfattades som smidigare. Dessa organ var av olika karaktär och hade tillkommit på olika initiativ, genom kommunerna själva eller genom staten

(regionplaneorgan). Dessa informella organ blev en viktig länk mellan regionen och kommunerna. Trots att de var informella förvaltade de skattemedel för specifika uppdrag.

Till en början fanns även sjukvårdsdistrikt med en formell roll i sina respektive delar av Skåne, men dessa avskaffades eftersom det ansågs viktigare att arbeta med ett helhetsperspektiv på sjukvården i länet. Nämnderna i sjukvårdsdistriktet gjordes om till informella organ, men det gillades inte av kommunerna att föra överläggningar med tjänstemän från regionen. Bra dialoger förutsätter att det är beslutsfattare på båda sidor som möts.

Regionbildningen innebar vidare att den särskilda planeringsorganisationen för kommunerna kring Malmö löstes upp. Med andra ord fick vissa kommuner ett större inflytande över sina planeringsfrågor (planmonopolet) än de haft tidigare. Lite tillspetsat vann dessa kommuner självständighet i vissa avseenden samtidigt som de accepterade den nya regionen.

Även politiken integrerades mellan ”nivåerna”. I de första valen kandiderade många starka kommunpolitiker till regionfullmäktige. De flesta återgick så småningom till kommunpolitiken, men det finns fortfarande många kommunpolitiker i regionfullmäktige och i den regionala tillväxtnämnden.

En annan framgångsfaktor var att Region Skåne höll sig borta från frågor som kunde uppfattas som att man styrde över kommunerna. Hit hörde det kommunala planmonopolet och vissa laddade prioriteringsfrågor, som hamnar och gymnasier. Åtminstone när det gäller gymnasieskolor skulle det i teorin vara möjligt att välja en ökad regional samordning. Idag är gymnasieskolan ett område med ”fritt sök” i Skåne, där det finns viss konkurrens mellan kommunerna och med friskolor. Hamnarna i Skåne har i praktiken olika inriktning och konkurrerar inte uppenbart med varandra. När det gäller kommunernas planering har det nyligen bedrivits ett gemensamt analysarbete, kallat Strukturbild Skåne. Efter ca femton år har det således varit möjligt att ta fram ett gemensamt underlag i dessa laddade frågor, vilket har karaktären av ett faktaunderlag. Det är inte en plan som är överordnad kommunernas planer. Exemplet visar att det i teorin finns fler frågor att samordna men att det är viktigt hur det görs.

Arbetet med att genomföra strukturbildens principer sker genom omfattande samtal mellan aktörer i de många berörda organisationerna. Grovt sett finns det tre kategorier av aktörer med lite olika infallsvinklar, som behöver prata sig samman över organisationsgränserna; tjänstemännen som jobbar med detaljerna i samhällsplaneringen, kommundirektörerna som driver frågorna på en övergripande nivå samt politikerna, som har ett generellt perspektiv. Därför ägnas en stor del av tiden i Region Skåne åt att träffa kommunerna enskilt och prata igenom olika frågor, framhåller Pontus Lindberg (M), som är ordförande i den Regionala tillväxtnämnden.

En diskussionsfråga har varit vad som egentligen menas med regionalt utvecklingsansvar. Det kan avse i stort sett allt som påverkar utvecklingen, vilket innebär överlappande ansvar och gränsdagningsproblem mellan Region Skåne och kommunerna. En fråga som lyfts fram i våra intervjuer är om staten lagt över finansiering på regionen utan att tydligt säga att de blygsamma statliga utvecklingsmedlen förutsätter väsentligt större regionala och lokala investeringar.

Några andra frågor var svåra men mycket angelägna att lösa. Det fanns ett stort intresse att skapa en länsövergripande organisation för kollektivtrafiken med en enhetstaxa. Det hade ett stort symbolvärde för den nya regionen. Ett problem var att de två tidigare länen hade organiserat verksamheten på helt olika sätt; beställare-utförare i Malmöhus län respektive ett bolag som ägdes gemensamt av kommuner och landsting i Kristianstad län. Nu valde man en tredje modell

som kunde vara gemensam, där Region Skåne blev ensam huvudman för kollektivtrafiken. Ett annat problem var att det fanns många lokala speciallösningar. Detta krävde ett omfattande arbete med skatteväxlingar mellan kommunerna och den nya regionen.¹⁴

Intressant nog fanns det även förslag om att färdtjänsten, som är kommunal, skulle föras över till Region Skåne, men det rådde inte enighet. Fortfarande är det en tredjedel av kommunerna som motsätter sig en sådan lösning. Ansvarsfördelningen mellan kommunerna och Region Skåne skulle kunna diskuteras för sjukvården i stort (bl.a. hyr Ängelholms kommun en del av sjukhuset i Ängelholm). Det finns överlappande ansvar som kan tala för att lägga fler uppdrag på kommunerna, men det finns också risken att särlösningar blir kostnadsdrivande om medborgarna förväntar sig samma service i sjukvården i hela Skåne.

De goda exemplen betyder inte att det saknas konflikter kring dessa frågor. Både kollektivtrafiken och sjukvården är under press och det diskuteras hur ansvar för verksamheten och dess kostnader ska fördelas mellan kommunerna och Region Skåne, framhåller Cecilia Lind (S), som är kommunstyrelsens ordförande i Eslöv. Samtidigt finns det ett stort behov att ha ett kommunövergripande perspektiv på stora frågor som byggandet av en stor naturvetenskaplig experimentanläggning (ESS) utanför Lund, där även mindre kommuner som Eslöv behöver involveras mer i det näringslivsarbete som nu huvudsakligen fokuserar på Malmö och Lund, enligt Cecilia Lind. Ett annat komplext område där samverkan genom Region Skåne kan spela en stor roll gäller arbetslösheten, där staten har en stor del av ansvaret. Det är ett problem för bland andra Eslövs kommun att Arbetsförmedlingen inte förbrukar sina anslag när behovet är stort och det finns många idéer om vad som kan göras. Samverkan har ett stort värde, även om kommuner kan vara kritiska på enskilda punkter, sammanfattar Cecilia Lind.

Det fanns en oro hos vissa kommuner om att man skulle hamna i periferin eller på andra sätt förlora på det nya länet och bildandet av Region Skåne. Särskilt i nordöstra Skåne fanns en sådan oro, men den har i stort övergått i att man ser vinster med den ökade integrationen och de bättre förbindelserna genom Skåne och Malmö. Samverkan mellan kommunerna i specifika frågor har ökat, särskilt där länsgränsen tidigare var ett onaturligt hinder. Det finns också exempel på att kommuner agerar gemensamt för att tillvarata intressen i det större länet. En ökad samverkan mellan Hässleholm och Kristianstad är exempel på detta. I några fall samverkar man genom Region Skåne kring gemensamma angelägenheter som marknadsföring av turism och företagande. Bland annat finns en gemensam organisation för att synas på utländska mässor och för att ta emot utländska investerare och företagsbesök.

Det sker idag ett omfattande samarbete mellan kommuner, antingen att man köper tjänster av varandra eller att man utbyter idéer om verksamheten, t.ex. mellan jämnstora kommuner i södra Sverige. Malmö stad har blivit samarbetsinriktat, säger en intervjuperson, och fungerar som motor för regionen. Nya samarbeten diskuteras kring Helsingborg.

Några av intervjupersonerna framhåller att det finns ytterligare frågor där man kan diskutera en överföring från staten till regionen. En gäller infrastruktur. Principen bör vara att prioriteringar och finansiering ska göras på samma nivå. Staten är opålitlig, t.ex. när krispaket tas fram flyttas resurser mellan länen. Även när regeringen gör upp med oppositionen, t.ex. med Miljöpartiet och byg-

¹⁴ Beskrivningarna av hur det var tidigare är inte helt identiska hos Monika Yngvesson och Dag Juhlin.

ger Botniabanan, blir det en konstig resursfördelning. En annan fråga gäller insatser för arbetslösa ungdomar, vilket redan håller på att bli ett kommunalt ansvar i praktiken. En tredje fråga gäller sjukförsäkringen och dess roll i de finansiella samordningsförbunden. En stark regional organisation kan överta fler av dessa uppgifter från staten.

Sammanfattningsvis har det funnits ett tydligt mål att arbeta mot, där alla har kunnat se sig som vinnare. Komplicerade frågor har lösts tack vare god vilja från alla inblandade. Man har haft goda resultat att visa upp, vilket har gett ytterligare drivkraft till samarbetet i Skåne. Dessutom har staten överfört ytterligare uppgifter (bl. a. inom arbetsmarknadsområdet), vilket har ökat värdet av samarbetet.

2.4 Halland

I Halland framträder en helt annan organisatorisk struktur jämfört med Skåne och Västra Götaland. I Halland finns endast sex kommuner och invånarantalet i hela länet utgör cirka 300 000. Största kommun är Halmstad med cirka 90 000 invånare, följd av Kungsbacka i den norra länsdelen med cirka 75 000 invånare. Minsta kommunen är länets enda inlandskommun, Hylte, med cirka 10 000 invånare. Halland har kännetecknats av en ytterst positiv regional utveckling. Samtliga kommuner förutom Hylte kommun har haft en mycket godartad befolknings- och sysselsättningsutveckling under en mycket lång tidsperiod. Jämte några få andra län kan Halland sägas ha haft den starkaste regionala utvecklingstakten av alla län i Sverige.

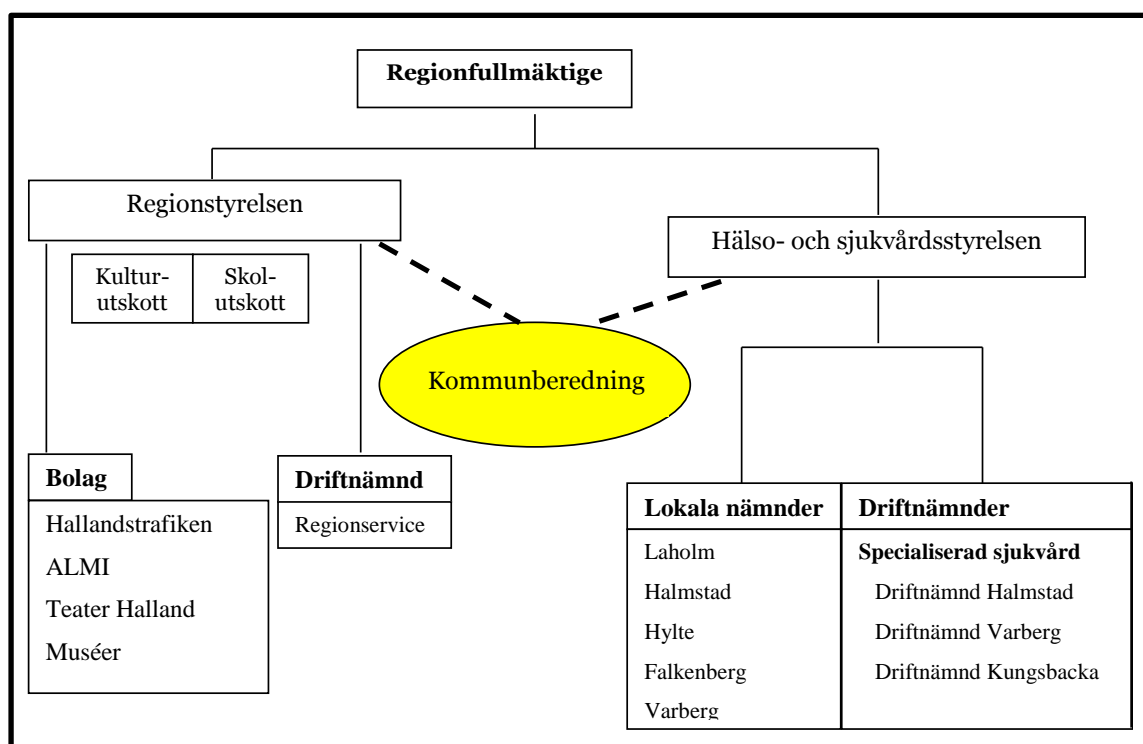
Grundläggande för den politiska strukturen i Halland är att man alltid haft utpräglade personbaserade nätverk i relationen mellan kommuner och landsting/region. Det är jämfört med Skåne och Västra Götaland väldigt få personer involverade i detta nätverk och gemensamma överläggningar mellan regionen och länets samtliga kommuner kan bedrivas runt ett medelstort sammanträdesbord. Och då finns det plats även för såväl länsstyrelsens som högskolans ledning. Detta ganska täta och förhandlingsbaserade utbyte rörande den regionala utvecklingspolitiken har funnits sedan lång tid tillbaka och idag sker utbytet på ett ytterst pragmatiskt sätt och under konsensus. Nu har det inte alltid varit lika konsensusbemyntat utan regionfrågan i Halland har under vissa perioder (särskilt under 1990-talet) varit starkt konfliktladdad.

Regionfrågan i Halland har i mycket hög grad påverkats av länets geografiska läge mittemellan de båda storregionerna Skåne och Västra Götaland. Bildandet av de två storlänerna Skåne respektive Västra Götaland innebar att de politiska aktörerna i Halland vid mitten av 1990-talet gav länsindelningsspekterna förnyad uppmärksamhet. Flera ledande politiska aktörer oroade sig för hur det lilla länet Halland skulle kunna hävda sig i politiska och ekonomiska avseenden i konkurrens med de stora regionerna. En del hävdade vid mitten av 1990-talet att Hallands län borde delas så att södra Halland fördes till Skåne och norra Halland till Västra Götaland. Andra aktörer motsatte sig detta och under ett antal år var det en tämligen infekterad debatt som försiggick.

Mot bakgrund av försöksverksamheten med en ny regional ansvarsfördelning ökade dock intresset bland kommunerna och landstinget att även i Halland få axla ett större politiskt ansvar inom den regionala utvecklingspolitikens område. Mot slutet av 1990-talet skedde en partipolitisk samling i Halland för att skapa ett kommunalt samverkansorgan. Med 2002 års riksdagsbeslut öppnades möjligheterna även för Hallands kommuner att överta de statliga uppgifterna inom delar av den regionala utvecklingspolitiken och i en tämligen snabb organiseringsprocess enades såväl politiska partier som kommunerna i länet om att bilda

ett samverkansorgan benämnt Region Halland. Med samlingen runt Region Halland kom de ledande politiska aktörerna att på ett tydligt sätt (bl.a. genom en av Region Halland organiserad kampanj) slå vakt om Halland som geografisk enhet. När Ansvarskommittén år 2007 föreslog betydande länsindelningsförändringar över hela Sverige presenterade kommunerna och landstinget i Halland ett gemensamt remissvar där man gjorde en mycket tydlig markering att i framtiden slå vakt om Halland som eget län. Den politiska enigheten (över alla politiska partier och samtliga kommuner) var sannolikt avgörande för att regeringen senare gav Halland möjlighet att från 2011 bilda en regionkommun.

I arbetet med att utforma den nya regionkommunens organisation utgjorde kommunernas deltagande en viktig delfråga. När nu den tidigare kommunalförbundsformen har avvecklats, där kommunerna haft ett direkt ägaransvar för de regionala utvecklingsfrågorna, har en direktvald fullmäktigeforsamling övertagit det regionala utvecklingsansvaret. I en förenklad form ser regionkommunens politiska organisation ut på följande sätt:



Figur 3. Regionkommunen Halland – politisk organisation

Regionen högsta beslutande organ är regionfullmäktige med 71 ledamöter. Under fullmäktige finns två styrelser – Regionstyrelsen samt Hälso- och sjukvårdsstyrelsen. Regionstyrelsen, med 15 ledamöter, ska leda och samordna regionens politik för regional utveckling. Konstruktionen att ha dels en Hälso- och sjukvårdsstyrelse och dels en Regionstyrelse motiveras av att skapa tyngd i den organisatoriska strukturen för de regionala utvecklingsfrågorna. Enligt utsagor i intervjumaterialet var det en betydelsefull utgångspunkt i samband med att den nya regionkommunen skapades att man inte skulle hamna i en situation där de ekonomiskt sett tunga sjukvårdsfrågorna skulle tränga bort utvecklingspolitiska ambitioner på den politiska dagordningen. En erfarenhet från både Skåne och Västra Götalandsregionen, såsom beslutsfattarna i Halland uppfattade saken, var att det fanns uppenbara risker för att sjukvårdspolitiken skulle äta upp de

regionala utvecklingsfrågorna. Av denna anledning inrättades alltså två styrelser i den organisatoriska strukturen.

Inte nog med detta. I organiseringsprocessen av Region Halland ansåg man att kommunernas inflytande över den regionala utvecklingspolitiken dessutom behövde säkras genom en specifik Kommunberedning i organisationsmodellen. Kommunerna hade inom ramen för det tidigare kommunalförbundet och samverkansorganet Region Halland haft ett direkt ägarskap av de regionala utvecklingsfrågorna och det ansågs viktigt att behålla en institutionaliserad ordning för att kanalisera kommunernas engagemang i denna del. Kommunberedningen består av 16 förtroendevalda ledamöter där två utses av Regionstyrelsen, två av hälso- och sjukvårdsstyrelsen och två ledamöter utses av respektive kommun. Regionstyrelsens ordförande är ordförande i beredningen och beredningens vice ordförande utses av kommunerna tillsammans. Bland de 16 politiker som ingår i beredningen har 14 personer partibeteckningen (S) eller (M). Detta beror naturligtvis på att dessa partier är de två dominerande i de flesta av kommunerna i länet och även inom ramen för regionkommunen som sådan. Om detta ska vi återkomma något senare, men det finns naturligtvis en viss risk att småpartierna kan känna ett utanförskap här. Man skulle också kunna säga att det åvilar ett betydelsefullt uppdrag för ledamöter i kommunberedningen att återföra och förankra sina ställningstaganden i Kommunberedningen i den egna hemkommunens politiska församlingar.

Beredningen har ett rådgivande ansvar och kan ge rekommendationer till regionen och kommunerna. Beredningen är dock inte, vilket namnet möjligtvis antyder, ett formellt beredningsorgan till Regionstyrelsen. Uppgiften är rådgivande till sin karaktär. I reglementet för Kommunberedningen kan man utläsa att beredningen ska vara ett organ för information, samråd och samverkan mellan Region Halland och länets kommuner i frågor som är av ”gemensamt intresse”. I reglementet stadgas att Kommunberedningens uppgifter är

- att samordna de regionala utvecklingsprocesserna med de kommunala processer som har ett regionalt intresse
- att initiera kommunal samverkan för att utveckla och effektivisera kommunal verksamhet samt diskutera frågor inom hälso- och sjukvården som inte kan eller ska lösas lokalt, såsom avtals- och policyfrågor
- vara ett forum för kommunal omvärlds- och intressebevakning

I reglementet slås också fast ett antal obligatoriska frågor som ska behandlas i Kommunberedningen. Dessa är frågor om det regionala utvecklingsprogrammet, länstransportplan, kollektivtrafik, tillväxtprogram, folkhälsopolicy, regionala kulturpolitiska strategier och gemensamma EU-frågor. Kommunberedningen ska sammanträda minst sex gånger per år och har alltså endast rådgivande uppgifter och kan inte fatta formella beslut som binder medlemmarna. Kommunberedningen har sedan den startades i januari 2011 till dags dato (november 2012) haft 16 möten. En enkel analys av de dagordningar som varit aktuella i Kommunberedningen under dessa 16 möten har sammanställts i nedanstående tabell. I tabellen finns endast listat ärenden med en sakpolitisk innebörd och följaktligen har formella ärenden exkluderats.

Ärendetyp/fråga	Antal tillfällen
Miljöfrågor, hållbar utveckling (avfallshantering, energifrågor)	12
Hemsjukvård/gränsnittsfrågor inom vård mellan kommun – region	11
EU-relaterade frågor (Sammanhållningspolitiken)	11
Kollektivtrafiken	10
Näringslivspolitiska frågor, program, medel för regional utveckling etc.	8
Sociala frågor	7
Infrastrukturfrågor	6
Hälso- och sjukvårdsfrågor	4
Polisfrågor	4
Utbildningsfrågor	4
Kulturpolitiskt relaterade frågor	4
Försvarspolitiska frågor	2
Folkhälsofrågor	2
Samordning staten (myndigheter), region och kommuner	2

Tabell 3. Ärenden på dagordningen i Kommunberedningen, Region Halland 2011- 2012.

Det bör väl noteras att tabellen innehåller olika typer av överlappningar och det har naturligtvis inte varit möjligt att vikta varje frågas sakpolitiska tyngd i termer av aktörsmedverkan, finansiella förutsättningar eller faktiskt betydelse osv. Listan ger en mycket grov fingervisning av vilken typ av frågor som förekommer på Kommunberedningens dagordning. Listan toppas av miljöfrågor och det beror främst på att denna kategori är väldigt bred och innehåller relativt många olika delområden (energi, avfallshantering, naturvård, miljöskydd etc.). Likväl är detta intressant att notera. Denna typ av frågor synes få alltmer politisk uppmärksamhet ur ett utvecklingsperspektiv. Det har också funnits en rad nationella och internationella propåer (t.ex. det som kallas ”grön tillväxt”) som fäster uppmärksamhet vid kopplingarna mellan regional utveckling och ekologisk hållbarhet. I övrigt domineras uppenbarligen dagordningarna i Kommunberedningen av dels frågor som har med gränssnittet rörande vårdfrågor mellan region och kommun att göra samt frågor relaterade till EU-politiken och till kollektivtrafiken. Detta är inte särskilt överraskande och styrks i hög grad av intervjuutslagen. Här finns det anledning att göra ett antal ytterligare kommentarer utifrån de hittills gjorda erfarenheterna i Halland.

Det är i och för sig inget märkligt att Kommunberedningen uppenbarligen ägnar betydande energi åt att prata om gränsnittsfrågor rörande vård och omsorg mellan kommun och region. Detta är något som Kommunberedningen fått som ett specifikt uppdrag i den uppdragsbeskrivning som presenterats ovan och den här typen av frågor utgör en central och återkommande problematik mellan kommuner och regioner/landsting över hela Sverige. Likväl ligger det i detta en principiellt viktig organisationsfråga i byggande av nya regionkommuner och är även höggradigt relevant för de kommunala samverkansorgan som skapats sedan 2003 (i vår studie gäller det då Dalarna, Gävleborg och Östergötland). Vi kan nämligen också av tabellen utläsa att man i Kommunberedningen använder en hel del utrymme åt att behandla frågor som är kopplad till, inte bara miljöaspekter och hemsjukvård, utan även socialpolitik, utbildningspolitik, försvarspolitik, polisiära frågor osv.

Det som inträffat i den regionala samhällsorganisationen är att många politiska problem kräver samordnade lösningar över både kommungränserna och över olika typer av myndighetsgränser. Med regionfrågan, och byggande av samver-

kansorgan och regionkommuner, har den samordnande organiseringen av den typen av politiska frågor (som rör t.ex. utbildning, socialvård, integration, miljö) sannolikt försvagats. En del intervjupersoner talar här om att den tidigare kommunförbundsfunktionen, dvs. samordning och kompetensutveckling i den primärkommunala verksamheten, försvagats genom att man har lagt ner de tidigare länsvis organiserade kommunförbunden i samband med att man bildat samverkansorgan. Detta är ett förhållande som även noterats som ett problem av länsstyrelserna som anser att man nu förlorat en diskussions- eller förankringspartner i samhällsorganisationen för att lösa olika kommunövergripande frågor inom länsstyrelsens ansvarsområde.¹⁵

Analysen av Region Hallands Kommunberedning antyder att en del frågor av denna typ, dvs. s.k. kommunförbundssamordning och myndighetssamordning, smugit sig in på den utvecklingspolitiska dagordningen. I denna del vilar det ett tungt ansvar på kommunerna att initiera institutionella lösningar för att hantera dessa samordningsuppgifter. Detta är inte vad vi känner till utforskat på ett systematiskt sätt, men mycket tyder på att kommunerna hanterar den typen av problem tämligen informellt i nätverksliknande strukturer med exempelvis kommunchefer eller andra förvaltningschefer som deltagare. I Halland, som endast består av sex kommuner, löses detta problem (enligt uppgifter i intervjuaterialet) relativt smärtfritt, men i län med fler än 10 kommuner är det sannolikt en mycket viktig uppgift att hitta långsiktigt institutionaliserade organisationsmodeller för samordning i dessa frågor. Detta är då indirekt en strategisk fråga för effektiviteten i den regionala utvecklingspolitiken eftersom det finns en risk för s.k. undanträngningseffekter i de sammanhang där regional utvecklingspolitik är tänkt att utformas mellan kommuner och region.

När det gäller Kommunberedningens uppgifter i Halland kan vi slutligen konstatera att kollektivtrafikfrågorna och EU-politiken utgör två andra viktiga frågor på dagordningen. Kollektivtrafiken utgör naturligtvis en central fråga för Region Halland (utifrån det nya ansvaret för detta) och hanteringen av kollektivtrafiken kräver en väl övervägd samordning av kommunintressena, men det är något för tidigt att dra några slutsatser av hur man i Halland lyckats med att dels nå fungerande överenskommelser mellan kommunerna och mellan kommunerna och regionen, dels i vilken mån kollektivtrafiken utformats i enlighet med målsättningar och ambitioner i den regionala utvecklingspolitiken. EU:s sammanhållningspolitik har också, sedan relativt lång tid tillbaka, utgjort en bärande del i Region Hallands utvecklingspolitik. Aktörerna i Halland talar gärna om att EU:s stöd inneburit en betydande förändring av möjligheterna att driva utvecklingspolitik i länet (bland annat mot bakgrund av att Halland tilldelas en mycket liten summa av regionalpolitiska stödmedel från staten). Man skulle möjligtvis kunna säga att Region Halland, vilket enligt intervjuuppgifter präglats av Kommunberedningens arbete, nu är inne i en ny fas av politikskapande och förberedelser för den nya programperioden för sammanhållningspolitiken. Enligt intervjupersonerna kommer EU-frågorna därför sannolikt att få en mer framträdande plats i Kommunberedningens arbete framöver jämfört med hur det varit under de första två årens arbete.

Om vi betraktar Region Hallands organisatoriska konstruktion ur formell synvinkel är det uppenbart att kommunerna får en försvagad position i den regionala utvecklingspolitiken jämfört med hur det förhöll sig under perioden med samverkansorganet. Det är ju en helt annorlunda typ av politiskt-institutionell logik som finns i en direktvald politisk organisation jämfört med det indirekt utsedda kommunalförbundet. Det politiska initiativet, beslutsfattandet och implementering förskjuts från en tydlig förankring i kommunerna till en ordning

¹⁵ se Johansson 2011

där de politiska partierna får en starkare ställning. Det är ett par faktorer som är av *principiellt* intresse att beakta utifrån den modell som Region Halland utvecklat för att hantera kommunernas relationer till den direktvalda regionkommunen.

För det **första** blir det betydelsefullt för kommunerna hur de politiska partierna förmår få in aktiva kommunalpolitiker i Regionstyrelsen. Detta kan vara en tämligen grannliga uppgift för partierna då det vilar ett dilemma i denna uppgift: Om Regionstyrelsen får en sammansättning som domineras av politiker med tämligen svag förankring i kommunerna finns risken att utvecklingspolitiken blir kraftlös och kanske tyngd av växande intressekonflikter mellan olika länsdelar. Om däremot Regionstyrelsen domineras av exempelvis de ledande kommunråden i kommunerna erhålls visserligen en stark förankring i förhållande till kommunerna men med risker för att Regionstyrelsen blir till en tummelplats för kommunernas intressebevakning i regionala frågor. Kommunpolitikernas omvandling från att vara "bypolitiker" i bemärkelsen att i alla lägen prioritera den egna kommunens intressen till att bli en regionpolitiker med ett mer helhetligt, regionalt, perspektiv är inte alltid enkel. Lokalpolitikern ska bli regionpolitiker utan att tappa förankring i lokalpolitiken.

För det **andra**, och beroende på vilken sammansättning Regionstyrelsen får, blir den s.k. Kommunberedningens roll viktig. Om vi tänker oss en regionstyrelse med stark förankring i kommunerna blir beredningens roll sannolikt mer marginell och kommer kanske enbart att fungera som mötesplats eller möjligtvis förhandlingsarena för frågor av principiell och övergripande natur. Tänker vi oss en regionstyrelse med svagare förankring i kommunlandskapet då får beredningen sannolikt en mer konkret politisk roll (ett sorts kabinett till Regionstyrelsen). Den nuvarande Regionstyrelsens politikerbesättning består idag av 13 ledamöter och 7 ersättare. Man kan konstatera att Regionstyrelsen består av flera "tungt" kommunalpolitiker. Samtliga kommuner har åtminstone ett av sina kommunråd som antingen ordinarie eller om ersättare i Regionstyrelsen. Inte mindre än fyra av länets sex kommuner har sin kommunstyrelseordförande som ledamot/ersättare i Regionstyrelsen.

Man kan därför ändå dra slutsatsen att de halländska kommunerna har en god formell inflytandemöjlighet över de frågor som behandlas i Regionstyrelsen. Det ska i detta sammanhang påpekas att Regionstyrelsen naturligtvis inte utgör någon sorts representationsbas för kommunerna. Ledamöternas representationsbas kommer från de politiska partiernas nomineringar, är valda av regionfullmäktige och har ytterst ett mandat från väljarna. Likväl kan vi konstatera att de halländska kommunerna, genom den personöverlappning som finns mellan Regionstyrelsens ledamöter och de politiska ledningarna i kommunerna, rimligtvis bör utgöra en faktor att beakta vid utformningen av den regionala utvecklingspolitiken i Halland.

Av detta skulle man möjligtvis kunna dra slutsatsen att Kommunberedningen delvis blir till en mindre viktig kanal för kommunernas relationer till regionen. Med tanke på att de ledande kommunpolitikerna redan sitter i Regionstyrelsen skulle man åtminstone i teorin kunna tänka sig att Kommunberedningen, som försetts med endast rådgivande uppgifter, därmed också utgör en sorts papperskonstruktion med mindre politiskt inflytande i strukturen. Denna slutsats är dock, utifrån utsagor i intervjumaterialet, förhastad. Det handlar snarare om att de båda organen, dvs. Kommunberedningen respektive Regionstyrelsen, utgör två olika typer av institutionell logik och därmed olika typer av (kompletterande) politisk hantering av de regionala utvecklingsfrågorna. Vi kan, på grundval av tidigare statsvetenskapliga studier av regionpolitik i Halland, konstatera

att denna organisatoriska struktur bygger dels på det faktum att det är relativt få kommuner i Halland, dels på en vad vi skulle vilja kalla ett typiskt halländskt sätt att hantera samordning och regionpolitiskt utvecklingsarbete.¹⁶ I denna struktur ligger dock också en grundläggande problematik när ett kommunalförbund (som Region Halland utgjorde tidigare) omvandlas till en direktvald regionkommun. Detta kan kräva en något mer djuplodande förklaring.

Existensen av en Kommunberedning säger oss att den politiskt-demokratiska logik som präglar det gängse kommunpolitiska styrelsesystemet i Sverige inte i sig själv innefattar mekanismer som kan hantera inflytande från territoriellt organiserade delområden i regionen. I Regionstyrelsen, som är vald av regionfullmäktige och som speglar den partipolitiska maktstrukturen, är de partipolitiska markörerna viktiga och innefattar därmed en konfliktdimension mellan majoritet och opposition. I Kommunberedningen är tanken istället att låta kommunerna få ett utrymme för inspel och rekommendationer. Eftersom Kommunberedningen består av politiker där (M) och (S) innehar 13 av den 15 ledamöterna kan man svårigen tänka sig att tvistefrågor avgörs genom omröstningar. Utbytet i Kommunberedningen blir mer övergripande till sin natur och ger regionen en sorts fingervisning om vad kommunledningarna tycker i olika frågor.

Vid beslutsfattandet i Regionstyrelsen utgör underlaget från Kommunberedningen (som alltså inte är en beredning till styrelsen) en markering om att frågan har diskuterats eller behandlats i Kommunberedningen. Detta ger beslutsfattarna i Regionsstyrelsen besked om att kommunerna varit involverade och har också i detta givit ett besked om den aktuella frågans dignitet. Om det råder oenighet mellan kommunerna i en viss fråga är det sannolikt att den visserligen kan läggas upp på bordet i Kommunberedningen, men att den inte går vidare i ett mer skarpt läge (finansiellt, organisatoriskt) för beslut i Regionstyrelsen. Man skulle också kunna uttrycka situationen som att regionen skulle ha stora svårigheter att fatta beslut om den regionala utvecklingspolitiken om det i delar av kommunlandskapet saknades stöd för beslutet ifråga.

Den här typen av maktpolitisk balansering mellan den direktvalda politiska institutionen och kommunernas intressen existerar även i Skåne och i Västra Götalandsregionen. I Skåne gör exempelvis Skånes Kommunförbund inspel till regionen som gäller utvecklingsfrågor på övergripande regionnivå. I det fallet är inte relationen lika tät som i Halland eftersom det finns hela 33 kommuner i Skåne vilket i sig försvårar samlande ställningstaganden för alla kommuner i regionen. I Västra Götalandsregionen har Beredningen för hållbar utveckling en roll som bygger på ett företräderskap för kommunpolitikerna i fyra regiondelar. Denna konstruktion är betydligt mer tät och strukturerad jämfört med hur det förhåller sig i Skåne (med dess många olika former för inflytande för kommunerna). Den här typen av institutionellt spänningsförhållande karakteriserar eller konstituerar enligt vår uppfattning hela regionkommunens regionala utvecklingspolitik. Vi ska återkomma till denna problematik i nästa kapitel, men vi kan redan nu konstatera att förmågan att hantera denna avvägning är en av de viktigaste strategiska frågorna att beakta när man ska bygga en ny regionkommun.

Avslutningsvis kan även för Hallands del noteras att insatser för att stärka den medborgardemokratiska legitimiteten och deltagandet i den regionala utvecklingspolitiken uppenbarligen inte varit en prioriterad uppgift. Det fanns i samband med att man bildade samverkansorganet Region Halland (år 2003) en del initiativ för att stärka den typen av instrument. Det genomfördes en del medborgarligt orienterade aktiviteter i samband med exempelvis framtagandet av det

¹⁶ Se t.ex. Johansson 1999 och 2004.

regionala utvecklingsprogrammet och inom ramen för en del projekt i det regionala utvecklingsarbetet. Men, den typen av medborgardemokratiska initiativ har inte satts igång i samband med eller efter bildandet av regionkommunen Region Halland.

2.5 Östergötland

Landstinget i Östergötlands län har skickat in en ansökan till regeringen om att skapa en regionkommun genom ett samgående mellan Landstinget och Regionförbundet Östsam. Detta öppnar för att i nästa steg gå samman med andra län och regionkommuner för att skapa ett större län i den östra delen av Götaland. Ifall inte ansökan beviljas kan Landstinget återfå de uppgifter som fördes över till Östsam 2003 och Östsam kan finnas kvar med det statliga uppdraget att ha regionalt utvecklingsansvar.

Diskussionerna i Östergötlands län är särskilt intressanta av flera skäl. Ett är att de förs mot bakgrund av att samarbetsklimatet är välutvecklat, vilket en av oss kunde konstatera redan 2003.¹⁷ Ett annat skäl är att det finns en avvikande uppfattning som förs fram av kommunstyrelsens ordförande i Norrköping, Lars Stjernkvist (S). Vi menar att den är intressant att fördjupa sig i utifrån syftet med vår rapport, att den ska vara till nytta för diskussionerna i andra län. Analysen är strukturerad i fyra delar; efter en bakgrund återges synpunkter från kommunstyrelsens ordförande i de två största kommunerna Norrköping och Linköping samt en avslutning om hur utredningsarbetet fortsätter.

2.5.1 Utgångspunkter

Under flera år är det bildandet av en storregion som har stått i fokus för debatten i Östergötland. Diskussioner har främst förts med Smålandslänen och med Blekinge. Kalmar län ingår i sjukvårdsregionen, men det är logiskt att politikerna i Kalmar län söker sig söderut efter bildandet av Linnéuniversitetet (Växjö-Kalmar), även om kommunerna i den norra delen av länet (Västervik, Vimmerby m.fl.) kan ha en annan åsikt. Jönköpings län har hittills inte velat slå sig ihop med någon annan. Politikerna i det nordliga grannlänet Södermanland har varit ointresserade men ändrade sig i ett sent skede och ville ha med Östergötland tillsammans med Örebro, Västmanland och Uppsala län i ett nytt storlän kring Stockholm, vilket är det samma som EU:s strukturfondsregion ”Östra Mellansverige”. För kommunerna i Östergötland kan det vara naturligt att söka sig åt olika håll, t.ex. att Motala kommun söker sig mot Örebro län i väster. Kommunernas agerande i Östergötland kan tolkas som att man vill skapa samarbeten där man själv hamnar i centrum, inte vid en länsgräns. I den oklara situationen är det rimligt för Landstinget och Östsam att istället fokusera på vilka frågor en regionkommun bör hantera. Ett sådant arbete har inletts för att identifiera samverkanspunkter mellan kommuner, landstinget och staten. Detta är nu alliansens ståndpunkt att man ska börja med innehållet och sedan diskutera geografin, men det var socialdemokraternas ståndpunkt för fyra år sedan. Regionfrågan i Östergötland rymmer både oväntade och omkastade positioner mellan partierna.

Ett grundläggande skäl för Landstinget och Östsam att göra sammanslagningen – eller, som flera intervjupersoner framhåller, att skapa en ny, gemensam organisation - är att det är för många aktörer som samordnar verksamhet på den regionala arenan samt att det är en oklar situation på flera områden: kultur

¹⁷ Statskontoret 2004:5, *Det regionalpolitiska experimentet: lärande nätverk för regional utveckling?* (Niklasson)

finansieras av landstinget som också är huvudman för regionala kulturinrättningar och tar emot bidrag, men besluten om anslagens fördelning fattas av Östsam; de primärkommunala frågorna faller utanför eftersom det inte finns kommunförbund; Östsam koordinerar skolor genom beredningen för lärande, men har ingen roll i skolpolitiken. ”Fjärde storstadsregionen” (det uppmärksammade samarbetet mellan Norrköping och Linköping) kallas nu East Sweden, vilket är otydligt i förhållande till andra organisationer. Det har även framförts kritik mot att Östsam har vuxit och utökat sin kompetens, särskilt i förhållande till de stora kommunerna, men kritiken missar att expansionen till stor del är finansierad med externa medel, bl.a. från EU.

Det är en gemensam uppfattning i de två organisationerna att Östsam och Landstinget bör gå ihop, men Norrköpings kommun och enstaka politiker har avvikande uppfattning (nedan). Norrköping vill dela upp sjukvården mellan staten och kommunerna, men det är inte ett alternativ som det finns stöd för i riksdagen eller regeringen och borde därför, enligt landstingsledningen avföras från dagordningen. Kommunens önskan att de regionala utvecklingsfrågorna ska återgå till staten kan ha att göra med att man tror sig få ett större inflytande över staten än över en region, enligt kritiker till kommunens ståndpunkt. Psykologiskt kan det spela roll att Norrköping krympt och att kommunen förlorat sin ledarroll till Linköpings kommun.

2.5.2 Motståndarna

Norrköpings kommun har avstyrkt det föreslagna samgåendet mellan Östsam och Landstinget. Kommunstyrelsens ordförande, Lars Stjernqvist gör en annan analys än Landstinget och Östsam av var ansvaret för olika frågor bör ligga samt en annan bild av erfarenheterna av samarbeten inom länet hittills. Strävan efter samgående förefaller styras av en önskan att skapa ett större upptagningsområde för sjukvården, men istället borde man se över ansvarsfördelningen för sjukvården, enligt Lars Stjernqvist (S). Vissa delar bör föras till kommunerna för att integreras med kommunal verksamhet och för att skötas smidigare på lokal nivå. Andra delar bör föras till staten för att effektivisera och för att garantera en likvärdig behandling i hela landet.

Decentraliseringen av uppgifter har drivits för långt på många områden, enligt Stjernqvist. En återcentralisering behövs för att garantera likvärdighet. Förutom sjukvården kan det gälla infrastruktur och skola. Utgångspunkten för Stjernqvists resonemang är att skapa bra förutsättningar för Norrköpings invånare, men inte nödvändigtvis via Norrköpings kommun. Staten bör hantera viktiga välfärdsfrågor. Vissa frågor kan dock föras från staten till kommunerna, t.ex. ansvaret för arbetslösa ungdomar.

En tydligare ansvarsfördelning via staten och kommunerna skulle stärka demokratin. Politikerna på den regionala nivån är över lag okända bland medborgarna, framhåller Stjernqvist och frågar ”vad är en Östropolitiker”? Dessutom är det ett problem att landstingspolitiker har svårt att lägga ner sjukhus eftersom man förlorar val på det. Länsstyrelsen som företrädare för staten i länet är inte en odemokratisk organisation. Den är demokratisk via rikspolitiken.

Ett ytterligare problem är att samgåendet cementerar gränser, medan det särskilt för Norrköping är lika naturligt att jobba med kommuner i Sörmland och Stockholms län. Östergötlands län har naturliga partners i flera riktningar och därför bör man enligt Stjernqvist undvika att bilda formella regioner. Sammanslagning med län söderut är inte naturligt för Norrköping. Norrköpings och Linköpings kommuner har olika önskemål och är öppna om det.

Erfarenheterna av Östsam (från 2003) är blandade, enligt Stjernkvist. Östsam har gjort bra saker och har bra personal, men det är inte givet att alla framgångar verkligen beror på Östsam. Bra politiker och tjänstemän kan lösa problem oavsett organisationsform, men det kan i och för sig ha funnits en förstärkande nybyggande när Östsam bildades. En möjlig framgång med Östsam var satsningen på Svartingevägen, där alla kommunerna agerade samfällt kring infrastrukturplaneringen. Regionmodellen i Skåne och Västra Götaland har dessutom varit framgångsrik när det gäller innovationspolitiken, enligt Stjernkvist.

Det finns svagheter med konstruktionen av ett Regionförbund där alla kommuner har vetorätt, bl.a. samarbeten som inte kommit till stånd och det kan vara en fördel att landstinget eller staten beslutar istället. Samtidigt finns det, enligt Stjernkvist, exempel på frågor som hanterats gemensamt av kommunerna i länet, vid sidan av Östsam, t.ex. flyktningmottagande och missbruksvård.¹⁸ Det finns också behov av kommunsammanslagningar i länet.

Ett problem med den nuvarande situationen är att det finns tre regionala samarbetsarenor; Östsam, landstinget och ”fjärde storstadsregionen” (Norrköping-Linköping). Det skulle vara bättre att dela upp Östsams frågor så att det regionala utvecklingsansvaret återgår till länsstyrelsen och övriga frågor tillbaka till landstinget. Norrköping och Linköping kan samarbeta mer. Då skulle det demokratiska ansvaret bli tydligare.

Effekten av ett samgående kan bli att landstingets sjukvårdsperspektiv dominerar och att landstinget får en starkare position. Om regeringen godkänner ansökan om att bilda region så är det i praktiken regeringen som lägger ner Östsam. Om regeringen avslår ansökan kan man ändå gå samman. Om det skulle bildas en regionkommun så behövs det inga utvecklade arenor för kommunal påverkan, enligt Stjernkvist. De arenor som finns är tillräckliga.

2.5.3. Förespråkarna

Linköpings kommun är positiv till att skapa en regionkommun utifrån Landstinget och Östsam samt positiv till att fortsätta samtalen med andra län om att bilda ett större län. Detta bygger, enligt kommunalrådet Paul Lindvall (M), på grundsynen att regionala utvecklingsfrågor i grunden är politiska och inte bör hanteras av staten (länsstyrelsen). Det har förts samtal med andra län och det finns en naturlig logik i att välja samgående med län som Östergötland redan idag samarbetar med vad gäller sjukvård och högre utbildning mm. Län som nämns är Jönköping (delar av), Kalmar (delar av) och Sörmland (delar av). Här finns också en gemensam nämnare i att de stora kommunerna i flera av länen var köpingar, ett slags handelsstäder, vilket är ett tema att ta fasta på i näringspolitiken. Det skulle vara svårare att gå ihop med Örebro län, som har eget universitet och sjukhus.

Det är enligt Lindvall naturligt att se ett län mellan Skåne och Stockholm, ungefär som Västra Götalands län. Det är också naturligt att visa ett fjärde utvecklingsområde i den södra delen av Sverige, vid sidan av Stockholm, Göteborg och Malmö, så att satsningar från regeringens sida inte bara görs i tre storstadsområden, utan fyra.

De nuvarande samarbetsstrukturerna i Östergötland är flera och otydliga. Länsstyrelsen har kvar vissa frågor. Norrköpings och Linköpings kommuner samarbetar om andra frågor. Det har ett värde att samla frågor i en organisation för att kunna uppträda samlat mot staten.

¹⁸ Här finns det olika beskrivningar av saken.

Den nya organisationen har förutsättningar att bygga vidare på det arbete som gjorts av Östsam men med större kraft. Ansvar blir tydligare genom ett direktvalt fullmäktige, framhåller Lindvall.

Kommunerna vinner på att gemensamma frågor kan hanteras bättre. Samtidigt finns en viss risk att särskilt mindre kommuner tappar inflytande t.ex. genom att det inte krävs enighet om viktiga beslut. Mot bakgrund av det goda samarbetet i länet kan riskerna bedömas som små, enligt Lindvall, medan möjligheterna som öppnar sig med den nya organisationen är stora.

De två stora kommunerna har gemensam översiktsplan och jobbar gemensamt med olika frågor (brandförsvaret, lönehantering, marknadsföring mm). Även mellan övriga kommuner sker en viss samverkan. De små kommunerna ser, enligt Lindvall, att även de vinner på framgångar för Norrköping och Linköping.

Det finns en stor samsyn i länet om utvecklingsvägar och infrastruktur mm. En svårare fråga är överföringen av hemsjukvården till kommunerna, som har gått olika långt och som kräver komplicerade skatteväxlingar. Samordning av skolor är ingen stor fråga om man tycker det är bra med en mångfald av huvudmän.

Arbetet med den nya organisationens utformning har bara börjat. I detta skede finns det inget behov att bygga upp särskilda arenor för att fånga upp kommunernas intressen.

2.5.4 Det fortsatta utredningsarbetet

Östsam och kommunerna får stort utrymme i det utredningsarbete som pågår. Risken är liten att landstinget dominerar, enligt Joakim Kärnborg, som är regiondirektör och chef för Östsam. Några mindre kommuner har uttryckt oro över att de förlorar den starka ställning som de haft inom Östsam där viktiga beslut krävt enighet. Deras intressen kan tillgodoses genom samverkan inom ett fristående kommunförbund och genom att den nya organisationen kan lösa fler problem än de som Östsam kunnat lösa. Kommunerna vinner således gemensam beslutskraft även om de enskilt får en svagare röst inom den nya organisationen.¹⁹

Det är Skånes informella samordning snarare än Västra Götalands komplexa organisationsmodell som är förebild för arbetet med den nya organisationen, enligt Kärnborg. Partierna är med och ger input till det utredningsarbete som bedrivs av tjänstemännen i kommunerna, landstinget och Östsam.

Det bör också läggas till att samarbetet mellan stora och små kommuner har utvecklats långt i Östergötland, bl.a. genom Östsam. Den nya organisationen diskuteras i ett läge där de regionala planerna harmonierar med de kommunala. Norrköping och Linköping gör gemensamma planer och har gemensamt brandförsvaret, lönehantering mm.

Ett förslag håller på att tas fram om vilka uppgifter som en framtida regionorganisation bör ansvara för. Diskussionen börjar från början med en fråga om vad regional utveckling är och bör vara. Vissa uppgifter är givna från staten och de som fördes från Landstinget till Östsam, men det har en poäng att förutslutningslöst diskutera vilka uppgifter som bör hanteras av respektive nivå, dvs. bland annat om det finns gemensamma utvecklingsbehov hos kommunerna, enligt Kärnborg. Ett förslag tas fram i en tjänstemannakrets och kommer att diskuteras av de politiska partierna i januari 2013.

¹⁹ Det är samma logik som i EU, där medlemsstaterna ”poolar” sin suveränitet i Bryssel för att vara starkare tillsammans, samtidigt som var och en förlorar lite i självständighet.

Förslaget bygger på en analys av hur verksamheten organiserats i Skåne, Västra Götaland och Halland. Bland annat finns det en önskan att skapa en sammanhållen nämnd för regionala utvecklingsfrågor, som i Skåne och Halland. Möjligen kan kulturfrågorna brytas loss och beslutas i en egen nämnd. Däremot bör ansvaret vara samlat för övriga frågor för att kunna ha ett gemensamt perspektiv, exempelvis på kollektivtrafik och infrastrukturplanering, enligt Kärnborg. Det finns också en önskan att ha ett informellt samrådsorgan för kommunerna som i Halland. Rent formellt bör Landstinget och kommunerna vara åtskilda organisationer, till skillnad från konstruktionen i Västra Götaland, däremot kan partierna välja att nominera samma personer till flera listor.

Det finns skäl att även inrätta en organisation som arbetar med primärkommunala frågor, framhåller Kärnborg, antingen som kommunförbund (ideell förening) eller kommunalförbund (rättsligt reglerat). Det har varit en viktig del i Östsams verksamhet att samordna kommunerna, oavsett om Östsam haft ett mandat i frågorna eller ej (t.ex. skolfrågor, missbruksvård och flyktingmottagande).²⁰ Det kan vara en poäng att samlokalisera ett sådant förbund med Östsam, dvs. den framtida tjänstemannaorganisationen inom regionkommunen för regionala utvecklingsfrågor. Man kan vänta sig en ökad samordning av kommunal verksamhet, bland annat eftersom LOU öppnar för kommunala servicebolag efter årsskiftet.

Det finns frågor som är känsliga för kommunerna och som därför måste hantearas omsorgsfullt för att kommunerna ska känna förtroende för den nya organisationen. Bland annat måste man respektera det kommunala planmonopolet i arbetet med regional planering, enligt Kärnborg. En framgångsfaktor hittills är att man inte ritat kartor utan bara fört dialog med kommunerna för att göra dem uppmärksamma på planer i andra kommuner. Man kan ha en informell översiktlig regional plan, men inte en formell regional översiktsplan.

Det finns ett gott förtroende mellan kommunerna och gentemot Östsam, men det måste fortsätta utvecklas, säger Kärnborg. Norrköping och Linköping kan ibland välja avvikande lösningar, vilket till en del är sunt men kan bli problematiskt om det blir för omfattande. Samarbetet mellan de två kommunerna är positivt och kan bidra till en ny organisation, även om det också bidrar till en oklar bild av vem som gör vad i länet.

2.6 Dalarna

Dalarna är med sina cirka 28 200 km² (landareal) Sveriges till ytan fjärde största län. I länet finns hela 15 kommuner och kommunstrukturen kan sägas vara starkt varierad med Falun som största kommun med 56 000 invånare ner till Orsa och Vansbro kommuner som har strax under 7 000 invånare. Kommunlandskapet uppvisar även i övrigt stor variation gällande sådant som näringslivsstruktur, sysselsättning, miljö- och naturförhållanden. Invånarantalet i Dalarna uppgick år 2010 till 277 000 invånare och befolkningstalet har i stort sett varit oförändrat sedan 1960-talet.²¹ Med en viss förenkling kan sägas att befolkningstillväxten, under perioden mellan år 2000 till 2010, skett i Falun/ Borlängeområdet medan befolkningen i övriga 13 kommuner minskat eller varit oförändrad.

Dalarna hamnade i väsentliga delar i en bekymmersam sysselsättnings- och näringslivsutveckling (jämfört med andra län) under den senare delen av 1990-talet. Även om man kan notera att en viss återhämtning skett under senare år

²⁰ Här har Joakim Kärnborg och Lars Stjernkvist olika bild av Östsams roll.

²¹ År 1994 nåddes en toppnotering för Dalarna med cirka 290 000 invånare.

synes det som om att återhämtningen varit mest framträdande i länets centrum, dvs. i Falun/Borlängeområdet. Dalarnas näringsliv präglas, relativt andra län, av att ha en stark industriell verksamhet tillsammans med en stark offentlig tjänsteproduktion (med landstinget som länets största arbetsgivare). Dalarnas andel sysselsatta inom privat tjänsteproduktion ligger betydligt under riksgenomsnittet. Några av de näringslivsmässiga problem som noteras i Region Dalarnas eget underlagsmaterial rör sådant som att länet har en låg andel företag i den tillväxtbenägna företagsgruppen med 3-9 anställda, att genomsnittsåldern bland småföretagarna är relativt hög samt att det saknas en stadsbildning i länet med nationell dragningskraft.²² En betydelsefull del i Dalarnas näringslivs- och sysselsättningsutveckling finns inom turistnäringen, som visserligen inte svarar för mer än 6-7 procent av sysselsättningen i länet, men som kännetecknas av en förhållandevis snabb ökningstakt, inte minst gäller det vinterturismen.

Region Dalarna kom, i likhet med Halland, att vara bland de första samverkansorgan som bildades i Sverige och etablerades redan från den 1 januari år 2003. Region Dalarna är ett kommunalförbund med direktion. I direktionen ingår 25 ordinarie ledamöter och 25 ersättare. De 15 kommunerna i Dalarna utser vardera en ledamot och en ersättare till direktionen och landstinget i Dalarna utser 10 ledamöter och lika många suppleanter. Konstruktionen innebär alltså att kommunerna har samma formella representation i direktionen oavsett kommunstorlek och att kommunerna har 60 procent och landstinget 40 procent av representationen i direktionen. I samband med att Region Dalarna bildades fanns en diskussion om man skulle välja en direktionsmodell eller en fullmäktigemodell. Valet föll alltså på direktionsmodellen och enligt utsagor i intervjumaterialet har det visat sig vara ett ändamålsenligt val. I direktionen ingår alltid (underförstått) kommunstyrelsens ordförande och den ledande oppositionsföreträdaren i respektive kommun, vilket (enligt intervjuerna) ger en stark förankring i hos kommunerna och ett tydligt mandat för Region Dalarnas verksamhet i sin helhet. Den jämlika representationen, med en ledamot från varje kommun, ger också legitimitet åt organisationen. Landstingets ledamöter, som en gång utgjorde den drivande aktören för att bilda Region Dalarna, spelar också en central roll i direktionen. Landstinget har också, i en informell uppgörelse, åtagit sig rollen att växla in småpartier i direktionen. Intervjupersonerna betonar att det är viktigt att ha god förankring i både kommunlandskapet och bland de politiska partierna. Under intervjun med de ledande tjänstemännen i Region Dalarna betonas även nödvändigheten av att hålla sig till en konsensuskultur. En sammanställning av direktionens partipolitiska sammansättning finns i nedanstående tabell:

²² se Fördjupat underlag till Dalastrategin, s. 11, Region Dalarna.

Parti	Antal ledamöter i direktionen	Procent av ledamöter i direktionen	Procent av röster i landstingsvalet 2010
(V)	1	4	5
(S)	13	52	39
(MP)	1	4	5
(C)	6	24	10
(KD)	1	4	4
(FP)	1	4	5
(M)	2	8	22
(SD)	0	0	5
Övriga	0	0	5
Summa	25	100	100

Tabell 4. Partipolitisk representation, Region Dalarna (efter valet 2010)

Behovet av att hitta konsensus i en direktion av Region Dalarnas typ är uppenbart. Av tabellen framgår att (S) och (C) är starkt överrepresenterade, medan (M) är starkt underrepresenterat, i direktionen i förhållande till sina röstandelar i de allmänna valen. Om direktionen skulle utveckla en kultur av beslutsfattande med voteringar enligt majoritetsprincipen skulle direktionen sannolikt snabbt tappa sin legitimitet både i förhållande till medborgarna och bland vissa av de politiska partierna. En viktig princip i Region Dalarna är att direktionen har en bred (om än inte representativ) förankring bland de politiska partierna. Den överordnade representationsprincipen är dock att kommunerna och landstinget finns jämnt representerade i direktionen med de ”tyngsta” kommunal- och landstingspolitiska företrädarna i länet.

Utöver direktionen och dess arbetsutskott finns ett antal beredningar och råd (med förtroendevalda politiker) inom olika områden med det främsta syftet att förverkliga prioriterade delar i det regionala utvecklingsprogrammet. Beredningarna och råden har i huvudsak initiativrätt och rådgivande uppgifter i förhållande till direktionen. Genom särskilda beslut i direktionen kan beredningarna och råden dock ges uppgiften att vara styrgrupp för enskilda projekt. För närvarande (under 2011) finns sex sådana beredningar och råd:²³

1. **Infrastruktur- och kollektivtrafikberedning** ska bereda ärenden för upprättande av planer för transportinfrastrukturen i länet och frågor kopplade till kollektivtrafiken.
2. **Välfärdsberedningen** ansvarar för samordningen av gemensamma frågor mellan kommuner och landsting inom området för socialtjänst, vård och omsorg samt hälso- och sjukvård.
3. **Rådet för ett attraktivt Dalarna** bidrar med politiska perspektiv på frågor som rör strategiskt arbete med ett attraktivt Dalarna.
4. **Rådet för miljö – bygga – bo** är ett forum för en regional diskussion om miljö, boende och byggande i Dalarna. Rådet ska svara för en nära samver-

²³ Skillnaden mellan ”beredning” och ”råd” är att beredningarna hämtar sina ledamöter bland direktionens ledamöter eller ersättare, medan råden ledamöter som kan hämtas även utanför direktionens krets.

kan och dialog med kommunerna i syfte att skapa en bättre koppling mellan kommunal planering och regional utvecklingsplanering.

5. **Demokratirådet** ska vara ett forum för diskussioner och initiativ för demokrati och människors villighet att engagera sig. Demokratirådet har ett särskilt ansvar för diskussioner och förslag kring demokratifrågor i regionfrågan, t.ex. kring hur kommunernas inflytande i en eventuell storregion ska organiseras.
6. **I rådet för forskning, utbildning och kompetensförsörjning** hanteras frågor kring det övergripande strategiska arbetet med länets kompetensförsörjning.

Beredningarnas och rådets uppgift är alltså att fungera som initiativtagare och drivkraft inom ett tilldelat område inom den regionala utvecklingsstrategin. Dessa organ kan vid behov föra olika frågor vidare för beslut till direktionen. Enligt utsagor i intervjumaterialet ska beredningarna och råden ses som en möjlighet att bredda det politiska engagemanget och även som ett sätt att förankra och utveckla det politiska arbetet inom Region Dalarna.

Sammantaget håller sig Region Dalarna med en medelstor organisation (jämfört med andra samverkansorgan) med cirka 50-60 personer anställda vid kansliet i Falun. Ungefärligen 20 av de anställda är knutna till specifika utvecklingsprojekt. Region Dalarnas tjänstemannaorganisation leds av en regionchef med en ledningsgrupp bestående av sju personer. I ledningsgruppen ingår, regionchefen och biträdande regionchef (som tillika är administrativ chef) samt cheferna för de fem enheter som ryms inom Region Dalarna, dvs. regional utveckling, projektstöd och ekonomi, utveckling, hälsa och välfärd, AV-media samt elevuttagningen.

Det framkommer i såväl skriftligt underlagsmaterial som under intervjuerna ett antal kulturellt betingade faktorer i organiseringen av Region Dalarna. Det gäller dels internt och dels externt. Organisationsinternt har man, för det **första**, ägnat relativt mycket energi åt att förena de olika organisationskulturer som integrerades i Region Dalarna. Det gällde en landstingskultur, en länsstyrelsekultur och en kommunkultur. Det var viktigt att i komma bort både från det myndighetstänk som fördes in i Region Dalarna via de statliga uppgifterna och att försöka hävda ett starkare regionalt perspektiv på vissa utvecklingsfrågor istället för att låta alltför starka ”bypolitiska” motiv prägla det primärkommunala agerandet i Region Dalarna. Ibland karakteriseras den sistnämnda problematiken (både under intervjuer och i annat skriftligt material) med hjälp av uttrycket att Dalarna en gång varit ”ett gårdsgårdarnas landskap”. I berättelsen sägs att detta var ett problem i samband med initierandet av Region Dalarna och det därefter skett en sorts islossning och att det bypolitiska tänkandet nu minskat betydligt. Det finns uppenbarligen en allt starkare medvetenhet om behovet av regionala perspektiv för att kunna hävda den egna kommunens intressen.

För det **andra** var det viktigt att internt komma bort från det s.k. Norrlandsyndromet, dvs. en alltför stark fixering vid att ”det är synd om oss i skogslänen” och att inte alltför passivt invänta statliga insatser för att lösa olika regionalpolitiska problem. Enligt intervjuerna har man organisationsinternt jobbat relativt mycket med att vända på perspektivet och istället hävda att svenska staten också har ett behov av ett starkt Dalarna. En **tredje** organisationsintern kulturaspekt har att göra med förmågan att vara verksam i en liten, men relativt snabbt växande organisation. Det krävs olika typer av instrument för att kunna behålla känslan av att arbeta ”med den lilla organisationens signum” samtidigt som man växer i storlek (både personal- och verksamhetsmässigt). Enligt inter-

vjupersonerna har det varit väsentligt att Region Dalarnas kansli varit relativt väl samlat i ett hus med täta kontakter mellan medarbetarna.

Organisationsexternt arbetar Region Dalarna, som en specifik punkt i Dalastrategin, med *Varumärket Dalarna*. Det finns, menar företrädare för Region Dalarna, en mycket stark kulturell identitet förknippad med Dalarna. Detta är uppmärksammat inte bara i Dalarna utan även i ett nationellt sammanhang. I ett särskilt beslut har Region Dalarnas direktion beslutat om att utveckla varumärkesplattformen genom avsändarmärket First Region of Sweden som även innefattar en nyframtagen dalahäst. Syftet är att förenkla den externa kommunikationen och kunna ”prata som en enad region”.

På vilka sätt kan man då säga att organiseringsaspekterna vid Region Dalarna kan tänkas påverka verksamhet och förutsättningarna gällande relationerna mellan regionorgan och de enskilda kommunerna? Vi skulle i detta sammanhang vilja peka på ett par förhållanden som är särskilt tydliga i Dalarnas fall. För det **första** har organiseringen präglats av en tät och stram relation till kommunerna och även landstinget. Man har valt en direktionsmodell med endast 25 ledamöter där de 15 kommunerna får utse en representant vardera. Detta är en i jämförelse med andra samverkansorgan en antalsmässigt mycket liten direktion med tanke på att det finns hela 15 kommuner i länet. Kommunerna deltar med sina främsta politiska företrädare i direktionen, vilket innebär att Region Dalarna har en tät och hos kommunledningarna väl förankrad beslutsmiljö. För det **andra** har organiseringen därför, kommit att tona ner partipolitiska markörer i direktionsarbetet. Visserligen har samtliga partier (utom Sverigedemokraterna) garanterats en plats i direktionen, men direktionen har en i förhållande till valresultatet, ojämn representation för de olika partierna. Region Dalarnas beslutsfattande präglas av konsensus och politiska majoritetsbeslut är nära nog en omöjlighet i direktionens arbete.

Detta ger Region Dalarna en fokusering på värden som betonar mycket täta relationer till kommunledningarna, den ger möjligheter till ett relativt okomplicerat beslutsfattande och man skulle nog också kunna säga att beslutseffektiviteten har förutsättningar att vara hög. Man kan dock notera att den demokratiska förankringen i förhållande till de politiska partierna och till medborgarna är tämligen svag. En central idé i reformarbetet i svensk regionalpolitik och i regionalt tillväxtarbete har varit tanken om att politiken bör växa fram underifrån och med hjälp av många olika, både lokalt och regionalt förankrade, institutioner (partier, folkrörelser, intressegrupper, byalag, kommuner, landsting etc.). Under intervjun med företrädare för Region Dalarna medges också att man hittills inte satsat särskilt mycket på den typen av demokratiskt förankringsarbete. Fokus har legat på att skapa en i förhållande till medlemsorganisationerna effektiv och tämligen stram beslutsmodell. Det finns många fördelar med denna typ av organisering, men det finns också risker. Ett effektivt beslutsfattande uppfattas ofta som legitimt genom att man ser tydliga resultat av beslutsfattandet. Politiken blir mer verkstad än diskussion. Riskerna består i att organisationen på sikt kan bli anonym och uppfattas som en tummelplats för en liten grupp beslutsfattare. Dessutom kan en alltför stark betoning av konsensus möjligtvis konservera dominerande uppfattningar och förhindra nytänkande.

En annat intressant förhållande i Region Dalarnas organisering gäller de relativt tydliga kulturella markörerna. Det gäller såväl intern organisationskultur som en externt uttryckt regional identitet. Under intervjun med företrädare för Region Dalarna ägnas betydande uppmärksamhet åt dessa frågor. När det gäller betoningen av externa kulturkomponenter, främst i framhållandet av varumärket Dalarna, är väl detta föga förvånande då Dalarna ofta (tillsammans med län som Gotland, Värmland och Skåne) förknippas med en stark landskapsidentitet. Det

är dock också intressant att Region Dalarna under sin uppbyggnadsperiod sedan 2003 ägnat stort utrymme åt att bearbeta skilda interna kulturaspekter - som att få ihop olika typer av ”tänkande” från stat, landsting och kommun i samma hus, att komma bort från det gamla ”skogslänsperspektivet” och att bygga bort ”gårdsgårdarna” mellan kommunerna osv. I dessa avseenden blir bedömning att denna betoning av kulturaspekter bär på en möjlighet att utveckla den regionala utvecklingspolitiken i Dalarna.

Avslutningsvis ska sägas något kortfattat om Region Dalarnas resurser för att bedriva regionalt utvecklingsarbete. Region Dalarnas verksamhet finansieras på i huvudsak två sätt. Dels via medlemsavgifter från de 15 kommunerna och landstinget, dels via projektanslag och annan extern finansiering. I grova drag kan sägas att dessa två delar är lika stora. Dessutom disponerar Region Dalarna över en del medel för regionalt utvecklingsarbete som överförs från länsstyrelsen och landstinget. Medlemmarnas bidrag finansierar kostnader för att driva kansliet med dess personalkostnader, administration, lokaler etc. och en del andra aktiviteter som Region Dalarna åtagit sig i förhållande till sina ägare (bl.a. elevantagning, AV-media, samordning inom det sociala området osv.). Region Dalarna driver också en del egna projekt inom det regionala utvecklingsarbetet (ur anslaget 1:1 för regionala tillväxtåtgärder och delfinansiering externt – ofta från EU).²⁴

I jämförelse med andra samverkansorgan är medlemmarnas bidrag till verksamheten relativt blygsamt (ett av de sammantaget sett lägsta bidragen bland de 13 samverkansorgan som finns i landet). Detta beror huvudsakligen på att Region Dalarna åtagit sig ett förhållandevis smalt uppdrag. Man har exempelvis inte tagit på sig den s.k. kommunförbundsuppgiften att vara en allmän samordnare, utbildare och intressebevakare i primärkommunala frågor. Man har, i förhållande till landstinget, inte åtagit sig uppgifter att bedriva regional kulturpolitik, folkhögskoleverksamhet, folkhälsoarbete etc. Region Dalarna har dock åtagit sig att, utifrån en av direktionen fastlagd policy, bedriva internationellt arbete (företrädesvis i förhållande till EU). Detta arbete, som bland annat innefattar nätverksbyggande, konferenser, utbildningar, intressebevakning m.m., utgör naturligtvis en resurs i Region Dalarnas arbete med de regionala utvecklingsfrågorna. Utvecklingen under senare år har inneburit att Region Dalarnas verksamhetsuppdrag breddats, både utifrån nya regeringsuppdrag (exempelvis rörande kompetensförsörjningsfrågorna) och utifrån nya uppdrag från medlemmarna rörande t.ex. hälsa/välfärd, bostadsbyggande, landsbygdsprogram och en del annat.

Om vi då summerar Region Dalarnas kommunregionrelationer är det ett par förhållanden som bör framhållas. En typ av principiell problematik bottenar i att Dalarna är ett län med en betydande inom-regional spänning som kännetecknas av att det finns en regionkärna (Falun-Borlänge) med relativt godartad befolknings- och näringslivsutveckling, medan de andra delarna av länet brottas med en helt annan situation. Det finns i det relativt ytmässigt stora länet stråk av traditionella industri- och bruksortsbygder (av sinsemellan olikartad karaktär), liksom att det finns utpräglade glesbygdsstråk och även betydande områden som representerar värden i termer av naturtillgångar, natur- och turismvärden osv. I detta ligger en rad möjligheter för att åstadkomma en stark regional tillväxt, men det finns naturligtvis också komplikationer av olika slag.

Ur synvinkeln gällande kommunernas relationer till regionen har alltså Region Dalarna att hantera ett kommunlandskap med mycket olikartade förutsättningar

²⁴ Det är dock värt att notera att huvuddelen av de statliga tillväxtmedlen (ur anslaget 1:1) beviljas projekt som inte drivs av Region Dalarna utan av andra projektägare.

att bedriva en samlad regional utvecklingspolitik. Förväntningarna och kraven på näringslivspolitiska insatser, infrastruktursatsningar och kollektivtrafik varierar mellan olika kommuner eller regiondelar. Region Dalarna har i detta sammanhang försökt att utnyttja en rad olika typer av samlande och samordnande metoder. En del har handlat om att utnyttja en direktionsmodell för Region Dalarnas organisation (med en relativt ”samlad” grupp av politiker i ledningen), en annan del har inneburit att man på ett medvetet sätt försökt att utveckla kulturkomponenter (både externt och organisationsinternt) och att man försökt samla Region Dalarnas verksamhet mot en relativt fokuserad regional utvecklingsstrategi (där man bland annat haft tillgång till en relativt stor pott av utvecklings- och projektmedel). En strategisk fråga har handlat om att understryka det regionala ledarskapets betydelse för samordningen av kommunerna i det regionala utvecklingsarbetet.

En komplikation i att upprätthålla detta regionala ledarskap, som noterats i tidigare analyser av det regionala utvecklingsarbetet i Dalarna, är att staten eller länsstyrelsen fortfarande utgör en relativt stark aktör för den regionala utvecklingen i länet. Detta är dock något som efterhand och under de senaste åren utvecklats i en alltmer tydliggjord arbets- och kompetensfördelning mellan samverkansorganet och länsstyrelsen. Detta är en komplikation som präglar flera andra samverkansorgan men inte i samma grad i län (särskilt i Skåne och Västra Götalandsregionen) med regionkommuner. I regionkommunen finns ett annat erkännande (både från statens och kommunernas sida) för region-organisationen ur ett ledarskapsperspektiv och regionkommunen har också ett större handlingsutrymme att laborera med finansiella tillskott ur den egna kassan jämfört med hur det är för samverkansorganen. I Region Dalarnas fall är detta en uppenbar komplikation, men utifrån det faktum att Region Dalarna likväl förfogar över en relativt stor pott med utvecklingsmedel kan man, med hjälp av andra strategiska instrument, hävda sitt ledarskap för den regionala utvecklingen i länet.

En andra typ av principiell problematik förknippad med regionkommunrelationerna i Dalarna (och som vi sett även i de andra länen i vår studie) är att Region Dalarna försökt renodla sin verksamhet runt ett relativt fokuserat utvecklingsuppdrag. Man har låtit landstinget behålla kulturpolitiken, vissa utbildningsfrågor, folkhälsoaspekter osv. plus att man inte tagit på sig någon allmän roll att svara för samordning av primärkommunala frågor. Det finns därmed en liten risk för att den regionala utvecklingspolitiken ska trängas ut av andra frågekomplex. I regionkommunerna har vi sett att olika vård- och omsorgsfrågor tagit plats, liksom att man också (kanske tydligast i Halland) fått bidra till samordning av frågor som åtminstone delvis faller utanför den regionala utvecklingspolitiken (polisiära frågor, integrationspolitik, försvarspolitik etc.).

Samtidigt finns det i detta ett dilemma som har att göra med regionens status som samlande kraft för samhällsutvecklingen på regional nivå kan sjunka om verksamhetsuppdraget definieras som alltför smalt. Med en bred repertoar av frågor, även utanför den regionala utvecklingspolitikens kärna, skapas en del spridningseffekter på så vis att det skapas fler mötestillfällen, förhandlingsunderlagen breddas, budgeten blir större och de frågor som ibland kan synas perifera ur utvecklingssynpunkt laddas med nya perspektiv och rationaliteter (med stark bäring på den regionala utvecklingen).²⁵ En del tidigare analyser av regional samordning antyder att uppgiftarsenalens bredd kan bidra till att stärka

²⁵ Ett sådant exempel är miljö- och naturskyddsfrågor som under de senaste 5-10 åren kommit att få en allt tydligare utvecklingspolitisk potential. Längre tillbaks i tiden fanns det till och med aktörer som betraktade miljöpolitik som ett hinder för regional utveckling. Ett annat exempel utgörs av kulturpolitiken som också under de senaste 5-10 åren kommit att få en mycket stark koppling till regional utvecklingspolitik.

den aktuella regionorganisationens status och legitimitet som förhandlare och samordnare i den regionala utvecklingspolitiken.²⁶ Det finns anledning att i nästa kapitel återkomma till detta dilemma. Våra resultat i denna studie visar att regionkommunerna råkat ut för en del undanträngningseffekter för de regionala utvecklingsfrågorna när de ska integreras i en större politisk organisation med ansvar för flera andra tunga ansvarsområden.

2.7 Gävleborg

Landstinget i Gävleborgs län ansökte i april 2012 om att bilda en regionkommun, dvs att gå samman med Regionförbundet Gävleborg för att skapa en ny organisation. Ansökan hade föregåtts av ett vägledande beslut i regionförbundets fullmäktige. Arbetet har skett brett och det finns en stor uppslutning från kommunerna i länet för den nya organisationen. Däremot finns det viss kritik, t.ex. i Nordanstigs kommun längst i norr och från moderata politiker i kommuner och landsting.

Vi väljer att lyfta fram den kritik som framförs av det moderata oppositionsrådet i Landstinget, Patrik Stenvard (M), eftersom den är principiellt intressant för diskussionen i andra län. Först ger vi en generell bakgrund och översikt över arbetet med den nya organisationen.

2.7.1 Bakgrunden

En viktig bakgrund är att det sedan länge funnits en stark samarbetsanda i Gävleborgs län, vilket var synligt redan 2003, när en av oss gjorde intervjuer i länet.²⁷ Regionförbundet bildades dock inte förrän 2007 men har bland annat löpande tjänstemannamöten med kommunchefer, landstingsdirektören och länsrådet, vilket visar att samarbetet även med staten (länsstyrelsen) är gott.

Regionförbundet föregicks av en organisation som hette GKL, Gävleborgs kommuner och landsting, där man diskuterade gemensamma frågor och lade en grund för bildandet av Regionförbundet. Det finns dock en utbredd inställning att Regionförbundet är en tillfällig lösning i väntan på en regionkommun med direktval och beskattningsrätt.

Regionförbundet har fungerat som en arena för dialog och för att bygga förtroende mellan parterna. Redan efter ett år (2008) tog man fram sin första Läns-transportplan och uppnådde då enighet mellan kommunerna, istället för att som tidigare vara oeniga och låta länsstyrelsen, som då hade det regionala utvecklingsansvaret, göra de slutliga prioriteringarna. Man kan säga att det låg ett ansvar på kommunerna att ”bli regionala”, framhåller Mats Törnqvist, som är VD för Regionförbundet Gävleborg. Inför beslutet fanns det ett tjänstemannaförslag som ändrades av politikerna därför att man kom till samsyn om att prioritera bland annat vägen mellan Bollnäs och Ljusdal. Bakom detta helhetstänkande låg ett faktaunderlag från utomstående konsulter och att politikerna åkte runt och tittade på olika objekt.

Carina Blank (S), som är kommunstyrelsens ordförande i Gävle, framhåller att det även i framtiden behövs ett arbetssätt där man får med kommunerna på gemensamma åtgärder. Det finns ett missförstånd om att den nya regionen kommer att köra över kommunerna i olika frågor, men ansvaret för många frågor kommer att ligga kvar på kommunerna. Därför behövs det även framöver en arena för samråd i förväg, men sedan måste det vara tydligt vem som beslutar

²⁶ Se Johansson 2011

²⁷ Statskontoret 2004:5, *Det regionalpolitiska experimentet: lärande nätverk för regional utveckling?* (Niklasson)

om vad. Sven-Åke Thoresen (S), som är ordförande i Regionförbundet, framhåller att det behövs en subsidiaritetsprincip i framtiden, dvs. att frågorna ska hanteras på den lägsta effektiva nivån, så att inte frågor centraliseras i onödan från kommunerna till den nya regionkommunen. Ett annat exempel på god samverkan är hemsjukvården, som till skillnad från t.ex. Skåne har förts över från landstinget till kommunerna i länet med en tillhörande komplicerad skatteväxling (22 öre). Kollektivtrafiken sköts av en ny myndighet som landstinget är huvudman för och kommunerna är över lag nöjda med trafiken. Regionförbundet har från Landstinget övertagit bland annat Brysselkontoret och Almi (som nu verkar inom ett gemensamt bolag med Dalarna) samt sköter hjälpmedelsförsörjningen åt landstinget och kommunerna.

Det sistnämnda är ett intressant exempel på en fråga i gränslandet mellan kommunerna och landstinget, där det finns en fördel med gemensam drift. Däremot ansvarar inte Regionförbundet för myndighetsutövningen, som ligger kvar på respektive part, även om konstruktionen leder till viss harmonisering av riktlinjerna för stöd, vilket kan vara en positiv bieffekt sett ur medborgarperspektiv.

Kulturfrågorna har inte förts över till Regionförbundet, i motsats till läget i Östergötland. I Gävleborgs län är det Landstinget som sköter de regionala kulturfrågorna. En annan fråga som nämns i debatten om en ny organisation är företagsstöden, som ligger kvar på Länsstyrelsen, men som skulle kunna föras över till en regionkommun.

Samtidigt framhåller Mats Törnqvist att den gemensamma identiteten i länet är svag. Det är snarare landskapen Hälsingland och Gästrikland som är starka identiteter. Dialekterna är olika liksom näringsstrukturen och politiken, där Hälsingland var ett starkt centerfäste medan Gästrikland dominerats av socialdemokraterna.

Länets kommuner samverkar i två naturliga geografiskt organiserade råd, Hälsingerådet (6st) respektive Gästrikerådet (4st+Älvkarleby i Uppsala län). Hälsingerådet, som gör mest, samordnar gymnasier och satsningar på turism mm. Det har funnits en kritik mot centralortens dominans på temat ATG, ”Allt till Gävle”. Gävle är mycket större än de övriga kommunerna (ca 90 000 invånare), vilket kan vara en bidragande orsak till att det är svårare att samarbeta jämbördigt i Gästrikland än i Hälsingland, där kommunerna är mer jämnstora. För Nordanstigs kommun finns det en lockelse i att söka samarbeten norrut med Sundsvalls kommun.

När detta skrivs förbereds organisationsförslag som ska diskuteras på ett möte med länets politiker. Flera liknande möten har redan hållits. Förslaget kommer enligt Törnqvist att innehålla tre renodlade modeller: en där sjukvården och regional utveckling hanteras som idag av varsin nämnd men i en gemensam organisation (likt Halland), en där medborgardialogen prioriteras, dvs. många nämnder med politiska uppdrag samt en modell som betonar ledning och styrning, med en regionstyrelse och underordnade utskott för olika frågor.

Oavsett vilken formell organisation som väljs så behövs det en beredningsorganisation där kommunernas synpunkter kan fångas upp. En variant är att ha ett allmänt beredningsorgan, som i Halland. Ett informellt organ riskerar dock att få karaktären av ”Rotarylunch”, enligt Törnqvist. Ett alternativ är att skapa en formell beredning med två ledamöter per kommun, knuten till fullmäktige, dvs. en beredning som kommer in i ett sent skede. Ett sådant organ skulle även kunna ta uppdrag från nämnderna. En tredje variant är att göra de två landskapsorganisationerna till beredningsorgan, vilket skulle ha en viss likhet med kommunalförbunden i Västra Götaland.

Det har även diskuterats att bilda kommunförbund i Gävleborgs län för att underlätta samordning av kommunernas frågor.

Vidare finns det en viss diskussion om samordningen med staten. Med en regionkommun räknar man, enligt Törnqvist, med att företagsstöden överförs från Länsstyrelsen eftersom det finns ett undantag i Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län som tillåter de landsting som omfattas av lagen att besluta om regionala företagsstöd.

Regionförbundet har ett bra samarbete med staten, exempelvis Trafikverket, där alla parter vinner på att kommunerna är med i arbetet med infrastrukturplaneringen. Bland annat gäller det att ha en färdigplanerad ”järnvägskorridor” om/när det kommer pengar till dubbelspår på Ostkustbanan. En sådan samplanering kan till och med vara avgörande för att satsningen på järnvägen i Gävleborgs län ska göras över huvudet av staten.

De tidigare samarbetsarenorna i form av partnerskapen för tillväxt kring de regionala tillväxtprogrammen finns inte kvar. Den regionala utvecklingsplanen (RUP) övertog rollen som planeringsinstrument. Nu har den ersatts av en regional utvecklingsstrategi (RUS), som är mer strategisk och prioriterad, men där detaljerna lämnas till andra planer. Regionförbundet ansvarar för planen och övriga organisationer och myndigheter bjuds in att lämna synpunkter i remissomgången, dvs. en mer formell ordning än den tidigare informella samordningen inom ramen för partnerskapen.

Samverkan i de tidigare partnerskapen kunde öppna för ömsesidiga vinster under gynnsamma omständigheter, men kunde också leda till att den minst intresserade parten blockerade ett gemensamt beslut.

Ett problem för aktörer på den regionala nivån, enligt Törnqvist, är att departementen har olika syn på centralisering och decentralisering. Vissa departement vill centralisera besluten medan andra decentraliserar frågor. I den mån staten erbjuder likabehandling för medborgarna är det bara inom respektive sektor, inte för staten som helhet.

2.7.2 Kritiken

Moderaterna i Landstinget i Gävleborgs län är motståndare till ansökan om att bilda en regionkommun. Detta bygger, enligt oppositionsrådet Patrik Stenvard (M), på att man tycker att tillväxtfrågorna i så fall lyfts från kommunerna och läggs på landstinget. Ansvaret bör enligt Stenvard ligga kvar på kommunerna och deras samarbete bör uppmuntras, t.ex. inom ramen för Hälsingerådet och Gästrikerådet.

Om Regionförbundet försvinner kommer det att behövas ett kommunförbund istället för att samordna kommunerna. Antalet organisationer skulle då bli det samma som idag. Det är en utveckling som kritiker och anhängare av en regionkommun tycks eniga om.

Stenvard tittar på Halland och noterar att de har valt en organisationsmodell där regionförbundet finns kvar som en nämnd för regionala utvecklingsfrågor, åtskild från en nämnd för hälso- och sjukvården, som motsvarar det tidigare landstinget. Även där lever de två organisationerna kvar.

Landstinget bör enligt Stenvard fokusera på sjukvården. Redan ansvaret för kollektivtrafiken är problematiskt. Dessutom bör kommunerna vara med och betala för kollektivtrafiken eftersom mycket är lokal trafik i kommunerna.

Argumentet om ett direktvalt parlament är svagt, enligt Stenvard. Politikerna på den regionala nivån kommer alltid att vara okända för väljarna. Regionförbun-

dets politiker är inte de enda som är anonyma. Även politiker i kommunstyrelser och landstingsstyrelser är otydliga för väljarna. Det är bara för politikerna själva som politiken blir tydligare.

Argumentet att det är bra med egen beskattningsrätt i den organisation som hanterar de regionala utvecklingsfrågorna är negativt om det betyder att skatten kommer att höjas. Det skulle även vara negativt att hantera företagsstöd i en politiskt styrd organisation som kan bli populistisk.

En möjlig fördel med en regionkommun är i Stenwards perspektiv att det behövs färre politiker. Förespråkarna för regionkommun tycker detta är negativt och nämner ibland att det är en nackdel att det kan bli färre politiska uppdrag med en regionkommun.

Det har varit bra med krav på konsensus för beslut i Regionförbundet tycker Stenvard. Konsensus betyder att ståndpunkterna blir mindre partipolitiska. Annars beslutar majoriteten mot minoriteten.

Relationen till staten är mindre intressant eftersom det just nu inte finns några ytterligare uppgifter som regeringen är beredd att föra över till den lokala eller regionala nivån.

Intressant nog håller Stenvard dörren öppen för en fortsatt dialog kring regionkommunen. När frågan om regionkommun väcktes så avkrävdes svar av partierna inom två veckor, vilket var problematiskt för moderaterna som gått till val på att fokusera landstinget mot sjukvården. En öppnare och inte så tidspressad process kunde ha lett till ett annat ställningstagande bland moderata kommunpolitiker.

Om majoriteten driver igenom ett samgående så kommer moderaterna att delta i samtalen om hur organisationen bör utformas, men det bör vara en förutsättningslös diskussion som börjar med de problem som organisationen ska lösa. Nu finns det tre alternativa tjänstemannaförslag i något som hellre bör vara en politisk process.

2.8 Summering

Vi har i detta kapitel gjort beskrivningar av hur man i sex län initierat, organiserat och utvecklat kommun-regionrelationerna rörande det regionala utvecklingsarbetet, varav aktörerna i några län har bildat regionkommuner medan aktörer i andra län är i en process att skapa sina regionkommuner. Den bild som växt fram ur dessa beskrivningar är mångfasetterad. Organiseringen av kommunernas inflytande över regionorganens politik för regional utveckling varierar starkt mellan länen och har växt fram utifrån faktorer som handlar om länens näringsgeografiska struktur, dess regionala problembild, dess politiska traditioner, dess storlek, dess resurser osv. Detta är i sig ett betydelsefullt konstaterande. Det existerar inte en given modell att utgå från när kommun-regionrelationerna ska organiseras. I Skåne och Västra Götaland har relationerna utvecklats med en starkt uttalad politisk ambition att samla den stora regionen i en gemensam utvecklingspolitik för att därigenom stärka sin position i förhållande till andra regioner, i förhållande till statsmakten och i förhållande till EU. Den stora regionen har därför att hantera en region med många kommuner, vilket kräver specifika strategier och arrangemang (som man i Skåne och Västra Götaland löst på helt olika sätt).

Halland utgör här en motpol till de båda storregionerna där kommun-regionrelationerna bygger på en tämligen tät nätverks- och förhandlingskultur mellan regionen och ett fåtal kommuner. Halland har en tradition av samverkanskultur mellan de viktigaste regionala aktörerna vilken idag utgör ett bärande kitt för

organiseringen av den nya regionkommunens utvecklingspolitik. I de tre län med samverkansorgan som studerats kan vi notera olikartade organiseringsmodeller i regionförbunden och de tilltänka regionkommunerna. I Dalarna betonas vikten av att hålla sig med en tämligen stram modell med en liten direktion och med väl avgränsade verksamhetsområden. I andra av de studerade samverkansorganen betonas bredden i att exempelvis ha en ledningsstruktur som involverar många politiker och med ett brett verksamhetsuppdrag osv. Vi ska i nästa kapitel fördjupa analysen av dessa olikheter något ytterligare och diskutera ett antal strategiska villkor som bör uppmärksammas inför framtida beslut om att inrätta nya regionkommuner.

3. Strategiska frågor

Genomgången av läget i de sex länen kan sammanfattas och lyftas till en mer generell diskussion om strategiska frågor som berörs. Vi vill lyfta beskrivningarna till en mer generell analys av faktorer som påverkar ställningstaganden i länen och som kan vara viktiga att beakta i andra län där bildandet av en regionkommun diskuteras. Vi vill även svara på de frågor som ställdes i inledningen och som har framförts i diskussionerna med SKL inför vårt uppdrag.

3.1 De tre länen med regionkommun

Vår genomgång understryker att de tre länen som har det vi kallar regionkommun har valt olika vägar utifrån sina förutsättningar. Tre (Västra Götaland och Skåne, som vi har undersökt, samt Gotland, som vi inte undersökt) valde sina modeller för 15 år sedan och är färgade av de alternativ som var relevanta då. Halland har anslutit sig till modellen nyligen efter att under lång tid haft en modell med regionförbund. Ändå kan man se att det finns vissa grundläggande förutsättningar som slår igenom och som måste tas på allvar i andra län som inför modellen med regionkommun.

En sådan viktig bakgrundsförutsättning är *hur många län som går samman och hur naturligt dessa län hör ihop*. Bildandet av Skåne län var långt mer naturligt än den konstellation som blev Västra Götalands län och som fick några kommuner att byta till Jönköpings län. Detta kan vara en viktig bakgrund till att man i Skåne valde informell samordning mellan kommunerna och regionen medan aktörerna i Västra Götaland valde en komplex modell där kommunalförbunden fick en roll i den nya regionen. Halland valde en modell som är informell men mer formaliserad än den i Skåne eftersom det finns en kommunberedning i organisationsskissen. Om Halland hade valt regionmodellen för 15 år sedan hade det nog varit utan kommunberedning. Vi tolkar skapandet av kommunberedningen i Halland som ett sätt att behålla kommunernas inflytande från regionförbundet i den nya konstruktionen, vilket kan vara en förebild för aktörer i andra län som går samma väg.

Kommunberedningen kan ses som effekten av att utvecklingen i berörda län har gått via ett regionförbund, medan Skåne och Västra Götaland gick direkt från landsting till region (om än med ett kort mellanspel med ett regionförbund i Skåne). Annorlunda uttryckt, så betyder det att länen med regionförbund har förändrats sedan 2002, när riksdagen öppnade för bildandet av regionförbund. Det är inte bara en fråga för landstingen att ”uppgradera” till region. Det kan också betyda att de nya regionkommunerna kommer att arbeta på ett annat sätt än Region Skåne och Västra Götalandsregionen har gjort eftersom man har med sig andra erfarenheter in i de nya organisationerna.

En annan bakgrundsfaktor som ligger nära antalet län är *hur många kommuner det finns i länet*. Många kommuner som sinsemellan är olika reser krav på särskilda lösningar, vilket är tydligt i Västra Götaland. I Skåne har det varit lättare att hantera synpunkter från det stora antalet kommuner genom informella lösningar, vilket vi återigen tolkar som ett uttryck för en stark gemensam identitet, i kombination med ett gott förankringsarbete genom nyckelpersoner och bland annat kommunförbundet i Skåne. I Halland räcker det med en informell kommunberedning eftersom antalet kommuner är litet.

Man kan notera att relationslogiken i län med många kommuner (som Skåne och Västra Götaland) ser annorlunda ut jämfört med hur det förhåller sig i län med relativt få kommuner. Det är uppenbart att man behöver etablera någon typ av intermediära enheter eller nätverk mellan kommuner och regionorgan i län med många kommuner medan man i exempelvis Halland kan sköta utbytet runt

ett medelstort sammanträdesbord. Frågan är var gränsen för behovet av att inrätta den typen av intermediära enheter går. Många län, som idag har planer på att bilda regionkommun och avveckla sitt samverkansorgan befinner sig i län med ett kommunantal kring 15 kommuner. Frågan blir när det är lämpligt att laborera med delregionala lösningar. Denna fråga har vi inte haft möjlighet att analysera på något mer djuplodande sätt. Man kan konstatera att Västra Götalandsregionens delregioner i sig innefattar områden med mellan 9-15 kommuner och att man i Skånes informella nätverksstrukturer i de s.k. fyra hörnen innefattar områden med ett kommunantal som varierar mellan 7-11 kommuner.

Frågan om intermediära delregionala strukturer är svårhanterlig på olika sätt. Man kan tänka sig att utforma förhållningssätt till problemet genom att lyfta fram traditionella gemenskaper (som i Västra Götaland bärs upp av t.ex. Sjuhärad eller i Gävleborgs län av Gästrikland och Hälsingland). Eller att man arbetar i funktionella delområden utifrån t.ex. arbetsmarknadsregioner eller kulturgeografiskt avgränsade enheter. Sådana funktionella delområden kan möjligtvis identifieras i exempelvis Skåne med dess olika regionhörn såsom Skåne Nordost eller nordvästra Skåne eller i Västra Götaland i termer av Göteborgsregionen. Vårt material visar här att man kan behöva balansera legitima och välfungerande förhandlingsprocesser mot risken för att bygga in alltför starka särintressen kopplade till regiondelarna (i dess roll av intermediär enhet mellan kommuner och regionorgan).

En tredje relaterad faktor gäller *styrkeförhållandena mellan partierna i länet*. I en av intervjuerna framhölls att det inte skulle vara möjligt med en organisation som den i Halland, där två partier har nästan alla platser i kommunberedningen eftersom det andra länet har fler partier av jämbördig storlek. Den modell som väljs måste uppfattas som legitim ur partiernas och väljarnas perspektiv. Regionförbundet i Dalarna framstår som en anomali, där åtminstone ett parti är kraftigt underrepresenterat.

Bakgrundsfaktorerna är dock inte allt. Den förmodligen viktigaste faktorn för att bygga en förtroendefull relation mellan kommunerna och regionen i Skåne och Västra Götaland var att båda regionerna gjorde ett tydligt ställningstagande att bygga på samarbete med kommunerna. I Västra Götaland byggdes det in i organisationen och i Skåne gjordes det genom att regionen deklarerade att man skulle vara en "kommunernas region". I detta låg flera saker. Man såg ett ömsesidigt beroende, men också att regionen avstod från att driva kontroversiella frågor. Det betyder samtidigt att det finns kvarstående frågor där man som utomstående kan tycka att kommunerna och regionen borde kunna samordna sin verksamhet i större utsträckning, t.ex. kring sjukvården och (kanske) skolfrågorna. Möjligen kan Halland komma längre i samordningen mellan kommunerna och regionkommunen i sjukvårdsfrågor genom sina lokala nämnder.

3.2 Länen som vill bilda regionkommun

I de två län i vår undersökning där landstingen ansökt om att bilda regionkommun har man majoriteten av kommunerna med sig. I båda fallen handlar det om län som har en lång och stark samverkanstradition. Den bärande tanken är att det tillväxtarbete som bedrivits i framgångsrika regionförbund ska förstärkas genom landstingets resurser och enklare beslutsstruktur. Förtroendet är grundmurat även om det visat sig att det finns enskilda kritiker i båda länen.

De två län som har inlett sina sammanslagningsprocesser sneglar mot Halland, men ser problem och har inte gjort sina val än. Både i Östergötland och Gävleborg känner man till de modeller som valts av föregångarna, men just nu

håller man öppet för olika alternativ. Processerna har inte lett fram till slutliga ställningstaganden men kommer att göra det ganska snart.

I våra intervjuer har vi fångat upp att diskussionen i Östergötland handlar om att hitta en smidig modell, nära den skånska. I Gävleborg finns det ett visst missnöje med att partierna inte äger processen på ett tillräckligt tydligt sätt.

I båda länen diskuterar man dessutom organ vid sidan som kan samordna primärkommunala frågor, antingen som kommunförbund (ideellt och informellt) eller kommunalförbund (rättsligt reglerat och formellt). Detta är kanske också en generell lärdom, att det finns tycks finnas behov av samordning mellan primärkommunerna som inte har tillgodosetts genom regionförbunden och inte heller förväntas tillgodosets genom de nya regionkommunerna.

Organisationsfrågan är viktig i de båda länen. En av frågorna handlar om hur många beslutsorgan man bör ha. Alternativ som diskuteras (särskilt i Gävleborgs län) är att hålla samman alla frågor genom en övergripande regionstyrelse med underordnade utskott eller att dela verksamheten mellan olika nämnder som är likställda och hanterar sjukvård respektive regionala utvecklingsfrågor. I Östergötland tycks man luta åt den senare modellen men diskuterar hur många nämnder som ska finnas inom området för regionala utvecklingsfrågor.

Generellt handlar diskussionen om att integration i få beslutsorgan gynnar sammanläggningen av frågorna inom regionkommunen men riskerar att hälso- och sjukvårdsfrågorna tar över. Det är ett dilemma man är väl medveten om och det återstår att se hur man blandar olika lösningar. Exempelvis verkar man i båda länen vara inställda på att de nuvarande regionförbundens kanslier ska leva kvar som enheter inom de nya organisationerna, oavsett politisk beslutsstruktur.

Den andra frågan som diskuteras är vilken typ av beredningsarena för kommunerna som bör inrättas. En beredningsorganisation kan vara mer formell som i Västra Götaland eller mer informell som i Halland. Den kan knytas till respektive nämnd eller direkt till regionstyrelsen, som i Västra Götaland. Ett tredje alternativ som diskuteras är att knyta den formellt till fullmäktige så att kommundepartementerna kommer in efter regionstyrelsen har berett ärenden till fullmäktige, men även tidigare, ifall nämnderna väljer att hänskjuta frågorna till kommunberedningen.

3.3 Kritikerna

I både Östergötland och Gävleborg finns det framträdande kritiker som vi tycker är värda att ta på allvar även om det finns en stabil majoritet för att gå vidare i processen. Den ene kritikern betonar likvärdighet, har en positiv syn på staten och är skeptisk till mervärdet av de regionala processerna. Den andre betonar närheten till medborgarna, föredrar kommunerna och är skeptisk till att stärka den regionala nivån. Det betyder att vi hittar förespråkare för alla de tre linjerna som lanserades av Bengt-Ove Birgersson 1992, som vi nämnde i inledningen till avsnitt 2. Det är med andra ord fortfarande principiellt intressant att diskutera om decentraliseringen och regionaliseringen gått för långt eller inte tillräckligt långt (om det är bra att gå vidare och bilda regionkommuner). Och det är fortfarande relevant att diskutera om en decentraliserad modell bör bygga på det lokala (kommunerna) eller det regionala (landstingen i samverkan med kommunerna).

Diskussionerna har förts åtminstone sedan 1960-talet och det finns ingen anledning att upprepa alla argumenten eftersom de torde vara väl kända. Det är svårt att nå samförstånd eftersom här finns motstridiga värderingar om vad som är

viktigast i politiken, att få lika förmåner från det offentliga eller att få vara med och anpassa det offentliga efter de egna, lokala önskemålen. Det har även förts en mer laddad debatt om vad som bör vara offentliga respektive enskilda åtaganden. Dessa debatter förs inom enskilda politikområden som skola och vård men också om vad olika nivåer i den offentliga organisationen bör ansvara för.

Ståndpunkterna bygger även på olika verklighetsuppfattning, om vilka effekter en överföring av frågor till den regionala nivån får och hur frågorna skulle hanteras av staten respektive kommunerna istället. Även detta är väldiskuterade frågor. Låt oss bara notera att såväl staten som kommunerna inom sig rymmer många viljor och inte självklart hanterar värdekonflikter på ett bra sätt.

Kritikerna har en poäng i att den regionala nivån är otydligast för medborgarna, men det skulle kunna vändas till ett argument om en outnyttjad potential. Den regionala nivån utgörs av en salig blandning av direktvalda organ (landsting), indirekt valda organ (regionförbund och primärkommunala samverkansorgan) samt myndigheter och EU-organ. I detta perspektiv skulle frågor kunna samlas ihop under en gemensam organisation, särskilt om frågorna berör geografiska områden som är större än kommuner men mindre än hela landet. Ungefär så ser arbetshypotesen bakom regionkommunerna ut, men finns det fog för en sådan syn på region-kommunerna som en historisk chans att samordna och integrera offentlig verksamhet på ett rationellt sätt?

Det faller på anhängarna av regionmodellen att visa att man uppnår värden som är viktigare än likformigheten över landet, t.ex. engagemang och samordning av verksamheterna. Vi tycker att verksamheten hittills visar det, men det återstår att övertyga skeptikerna. I vissa län har man en stark samarbetskultur som tycks skapa mervärden, åtminstone ur ett inifrånperspektiv på de offentliga verksamheterna. Viljan att skapa mervärde för medborgarna är ofta en stark drivkraft, men det är dock inte givet att medborgarna ser eller uppskattar detta. Alla är överens om att det är viktigt med en effektiv offentlig sektor, men det kan betyda olika saker; att den är billig, att den styrs effektivt, att den fungerar som en helhet, att den svarar på medborgarnas behov, att den skapar engagemang och dialog med medborgarna, att den är begränsad etc.

Den andra kritiken, som säger att decentraliseringen bör bygga på kommunerna snarare än landstingen, är svårare eftersom den berör demokratins funktionssätt. Det är nog så att regionkommunerna åtminstone på kort sikt kan leda till flera olika effekter. Å ena sidan blir det en starkare koppling mellan medborgare och beslut i form av direkta val till regionfullmäktige. Å andra sidan kan det även i fortsättningen finnas kvar en otydlighet i fråga om vem som ansvarar för vad, eftersom alla varianterna vi har stött på innehåller moment av kommunalt inflytande och därmed följande otydligheter. Dessutom är utvecklingsfrågorna av sådan karaktär att det krävs ett samspel mellan aktörer på olika "nivåer" (lokalt, regionalt, nationellt, EU). Otydligheter kommer att bestå och vi bör acceptera att samarbete är en naturlig del av arbetet med utvecklingsfrågor. Här måste anhängarna av regionmodellen visa att frågorna hanteras bättre än idag och/eller att redan dagens stora stat respektive stora kommuner är problematiska.

Modellen med regionkommuner är nästan lika omvälvande som kommunsammanslagningarna 1970 och försvaras nog bäst med att effektiviteten ökar, men det sker liksom då till priset av en svagare roll för den lokala demokratin. Ett argument skulle kunna vara att regionkommunerna öppnar för nya samarbeten lokalt, dvs. erbjuder en möjlighet att hantera några av de utmaningar som primärkommunerna står inför. Regioner kan då bli ett alternativ till kommunsammanslagningar. Teoretiskt finns det även en möjlighet att bygga en levande regional demokrati, precis som i federala stater där valet av guvernör eller mi-

nisterpresident kan vara nog så viktigt, men det återstår att visa hur vägen dit ser ut och vilken roll kommunerna får i en sådan modell.

Det är inte bara den territoriella dimensionen av demokratin som berörs. Det finns även en dimension där man antingen betonar beslutsfattandet (input) eller resultaten (output) av demokratin. Traditionellt har vi i Sverige betonat beslutsfattandet och hur viktigt det är att det finns en koppling till medborgarnas ställningstaganden i allmänna val, även om återkopplingen och ansvarsutkrävandet egentligen är ganska svaga och ger stort manöverutrymme för en sittande regering. I en del andra länder läggs istället vikt vid att resultaten ska vara bra även om det innebär att besluten fattas av eliter på ett sätt som medborgarna inte har insyn i. Några länder är djupt splittrade efter etniska eller religiösa konfliktlinjer och betonar samförstånd och separata lösningar. Holland är urtypen för en sådan ”konsocial” demokratisyn där resultaten av de politiska besluten traditionellt har varit viktigare än att det finns en tydlig koppling till valresultaten. EU och Tyskland är exempel på politiska system med maktindelning mellan helheten och delarna, vilket också leder till pragmatism och att kopplingen till väljarna kan bli oklar. Inom EU har det dessutom varit ett stort inslag av tjänstemannastyre.

För Sverige och andra enhetsstater är det omvälvande att bli en del av ett europeiskt politiskt system som gör oss till delar i en otydlig helhet. Möjligen skulle man kunna säga att regionaliseringen för oss i samma riktning i vårt eget politiska system, där resultat och pragmatism blir viktigare än återkoppling och renodlade politiska ståndpunkter. Detta diskuteras i den laddade debatten om övergången från ”government” till ”governance”.²⁸

I ljuset av dessa utmaningar är det frestande att dra slutsatsen att regionkommunerna är en försiktig, svenskt pragmatisk väg framåt. Det är samtidigt en lite väl defensiv hållning när stora principfrågor ställs. Det är förvisso en bra sak att man tar ett helhetsgrepp om frågor som är delade mellan nivåerna, men det räcker inte med effektivitetsargument för att vinna debatten om demokratin framtid. Anhängare och kritiker tycks tala förbi varandra i den här centrala frågan.

3.4 Synergier och andra resultat

Samordningen av frågor som berör flera aktörer är en nyckelfråga. Man kan inte vänta sig att aktörerna i våra tre län med regionkommun ska ha löst alla samordningsfrågor och någon perfekt lösning finns inte eftersom en fullständig organisationssammanslagning skulle skapa andra problem. Snarare bör man vända på frågan och utgå från att det under överskådlig tid kommer att finnas frågor som är delade mellan aktörer på flera nivåer och undersöka vilka faktorer som bidrar till att aktörerna samordnar sina insatser.

Några frågor tycks ha varit relativt lätta att samordna i län med regionkommun och även i de län med regionförbund som vi har undersökt. Kollektivtrafiken, kulturen och kompetensutvecklingen var relativt lätta att hantera i samtliga län.

Frågor kring sjukvården och kommunerna är svårare (t.ex. färdtjänsten), likaså att samordna gymnasier mm. Utvecklingsstöd i primärkommunala frågor verkar dessutom ha försvunnit i länen med regionförbund.

Några av de svåra frågorna gäller samordningen av kommuner och landsting. Andra gäller samordning med statliga myndigheter och/eller EU-program. Det är fortfarande viktigt för de regionala politikerna att ha en bra relation till

²⁸ Se t.ex. Pierre & Peters (2000) eller Briggs (2008)

Trafikverket och Arbetsförmedlingen m fl. Det var en av de stora iakttagelserna i Statskontorets rapport om regionförsöket, att de statliga myndigheterna föredrog politiker som motpart före länsstyrelsens tjänstemän.²⁹ Vad skulle tjänstemännen svara nu; ligger det fortfarande vinster för statens regionala organ att samordna sig med regionala politiker? Mycket talar för att det gör det, men frågan borde undersökas närmare.

Eftersom det är en nyckelfråga borde det undersökas närmare vilka resultaten är av regioner och regionförbund. Statskontorets undersökning för närmare tio år sedan gav en övervägande positiv bild, men mycket har hänt sedan dess. Även de eventuella problemen bör ha utvecklats och vara lättare att undersöka nu.³⁰ Det ligger utanför vårt uppdrag att göra en sådan genomlysning. I någon mån kan man se Ansvarskommitténs rapport som en analys av olika resultat och möjliga handlingsvägar.

3.5 Svar på frågorna

Till sist kan vi svara övergripande på de frågor som vi ställde i inledningen. För det **första** kan sammanfattningsvis relationerna mellan kommuner och regionorgan i framväxtprocess, organisation och organisationens förändring karaktäriseras som öppna, välvilliga och förtroendebyggande. De sex länen illustrerar en i grunden positiv relation mellan parterna. Samtidigt bör det framhållas att vi har studerat län där man velat ta vara på de möjligheter som staten öppnat. Det är inte säkert att samma goda dynamik skulle utspela sig i alla län om staten bestämde att modellen med regionkommun ska genomföras över allt.

För det **andra** har vi diskuterat några strategiska frågor angående relationerna för den regionala utvecklingspolitiken. Vi har lyft fram bakgrundsfaktorens betydelse men också att det är viktigt att på olika sätt binda ihop nivåerna, samt att tydligt dela upp ansvaret. Det kan göras genom organisationen och/eller genom uttalanden. Vi har även lyft fram den principiella kritiken och behovet att svara på kritiken för att visa att regionalisering är rätt väg att gå.

För det **tredje** ser vi att det bör vara en prioriterad politisk uppgift att utveckla en organisationsmodell som gör det möjligt att i framtiden hantera motstridiga viljor och öppna för en smidig hantering av nya frågor i gränslandet mellan regionkommuner, primärkommuner, staten och EU.

Vi kan kort sammanfatta vår analys i några punkter:

- Regionerna har lyckats etablera ett fungerande samarbete med kommunerna. Det samma gäller regionförbunden.
- Många motsättningar har hanterats men det finns även exempel på ömma frågor som man undvikit. I en konsensusmodell kan det vara den minst viliga parten som sätter gränserna för samverkan.
- Kommunerna har varit mycket engagerade i de regionala planerna i samtliga län. Det finns många exempel på att man bytt perspektiv, från särintresse till allmänintresse.
- De regionala planeringsprocesserna har varit kopplade till de lokala. Vi har fått flera exempel på att kommunerna samordnat sin planering för att kunna

²⁹ Statskontoret 2004:32, *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland. Bättre samordning och effektivare resursutnyttjande?*

³⁰ Se t.ex. Sveriges kommuner och landsting 2012: *Fungerande samspel? – Kommunsektorns kontakter med statliga myndigheter*, Rapport till utredningen om den statliga regionala förvaltningen

hantera projekt som drivs på den regionala nivån, särskilt infrastrukturinvesteringar.

- Kommunerna upplever att de regionala processerna har betydelse, men det finns undantag.
- Den huvudsakliga lärdomen från Skåne, Västra Götaland och Halland är betydelsen av att bygga en förtroendefull relation. Det kan ske genom formell organisation (Västra Götaland), informell organisation (Halland) eller genom ställningstagande (Skåne).
- Lärdomen från samverkansorganen är nog främst att man kommer långt med goda relationer. På ett sätt är resultaten i Östergötland och Gävleborg mer imponerande än resultaten i Skåne och Västra Götaland eftersom man arbetat med sämre förutsättningar. Svagare organisationer har kommit långt när det gäller samverkan mellan kommuner och landsting och med staten.

4. Slutsatser och konstruktivt inspel

4.1 Inledning

Det material vi samlat in för denna studie visar på att frågan om kommunernas deltagande i den regionala utvecklingspolitiken representerar den kanske enskilt sett viktigaste organiseringsaspekten inom detta politikområde. Det är också en fråga som är att betrakta som dynamisk i den bemärkelsen att organiseringen av kommun-regionrelationerna är föränderliga och kräver kontinuerlig omvårdnad. Det är uppenbart, vilket erfarenheterna från vårt material visar, att detta i sin tur kräver noggranna politiska överväganden och ett engagerat politiskt ledarskap. Det är också viktigt för oss att framhålla att varje län bör följa sin egen process. Det är oerhört svårt att skriva ut några recept och en viktig iakttagelse ur vårt material är att variationen mellan de olika länen är mycket stor rörande principiella utgångspunkter, organisering och konkret politik. Tanken med detta kapitel är att diskutera ett antal slutsatser och konstruktiva inspel som avser att bidra till debatten snarare än att lägga fram riktlinjer.

Framställningen i detta kapitel utgår från den mest troliga reformutvecklingen i sammanhanget, nämligen att den regionala utvecklingspolitiken kommer att ske inom ramen för regionkommuner (med regionkommun avses alltså det som tidigare kallats landsting, men som nu kompletterats med huvudansvar för regional utvecklingspolitik). Framställningen kommer dock att utformas med öppenhet för att det kan komma att finnas regioner i framtiden med högst varierande antal kommuner inom sig. Vi kommer att ordna framställningen under fyra rubriker som var för sig pekar ut sådana strategiska frågor. Det är att märka att flera av dessa frågor är överlappande. Vi har försökt sortera materialet med de mest övergripande frågorna först och i därefter sökt öka konkretiseringsgraden. De överväganden som presenteras har utformats med en hög grad av öppenhet (och med inslag av en del spekulativa värderingar) för att stimulera vidare diskussion.

4.2 Regionkommunen som partipolitisk och demokratisk arena

En första, och kanske mest grundläggande, strategisk fråga utgörs av överväganden som har med den regionala utvecklingspolitikens demokrativärden att göra. Vi menar, baserat på erfarenheterna från främst Skåne och Västra Götaland, att nya regionkommuner bör ha en stark demokratisk förankring inte bara i förhållande till kommunerna utan också i förhållande till de politiska partierna. Regionkommunen är en partipolitiskt och demokratiskt styrd organisation. Det är naturligtvis den helt avgörande frågan för framtidens regionala utvecklingspolitik att de politiska partierna (i kontakt med egna gräsrotsorganisationer och med medborgare) de facto står som ägare, initiativtagare och policyskapare. Man skulle också kunna säga att det är i förhållande till detta demokratiska uppdrag som regionkommunen har att väga kommunernas inflytande. Erfarenheterna från de regionkommuner som existerar idag visar att denna avvägning hanteras på olika sätt och med olika institutionella lösningar. I Västra Götalandsregionen har man arbetat med beredningsgrupper (idag endast en beredningsgrupp) där företrädare för kommunalförbunden finns representerade tillsammans med de av regionen valda politikerna. I Halland har man inrättat en särskild kommunberedning som har en rådgivande och förankrande funktion i förhållande till den politiskt valda regionstyrelsen och i Skåne sker detta utbyte inom ramen för lite olikartade förhandlingsfora. Dessa institutionella lösningar bygger alltså på både den representativa demokratins principer och på

ett sorts företräderskapssystem där kommunerna givits ett mer eller mindre formellt inflytande över de regionala utvecklingsfrågorna.

Vi ägnar i denna rapport vårt huvudfokus mot kommunernas inflytande, men det är alltså helt avgörande att regionkommunens demokratiska grundvärden (ytterst baserade i allmänna val) får genomslag och tyngd i den regionala utvecklingspolitiken. Vår analys visar emellertid att det finns tendenser till att politikområdet idag blivit alltmer meritokratiskt, dvs. att det i hög grad är ledande tjänstemän, expertis och ett fåtal ledande politiker som dominerar. En övergripande slutsats är också att den regionala utvecklingspolitiken (och nu talar vi även om samverkansorganen) bedrivs under stark konsensus. Det är svårt att hitta partiskiljande eller ideologiskt färgade konflikter rörande politikens innehåll eller organisering. I samband med att regionförsöken initierades 1997 betonades vikten av att de regionala utvecklingsfrågorna baserades på en stark demokratisk grund. Försöken byggde på att företrädare för de politiska partierna faktiskt var ägare till de politiska processerna och att det i förberedelserna av försöken etablerades olika typer av förankringsfora och arbetsgrupper där de politiska partierna diskuterade både politiskt innehåll och organiseringsfrågor. Försöken innefattade också en rad ambitioner rörande medborgardemokratiska aktiviteter i form av ungdomspolitik, IT-demokrati, folkbildningsinsatser, folkrörelsemedverkan, informationskampanjer osv. Vi kan notera att dessa ambitioner tonats ner väsentligt sedan försökens tid och när det gäller de övriga länen kan sägas att den sortens aktiviteter är av ringa omfattning.

Det råder nog ingen tvekan om att den regionala utvecklingspolitiken vinner demokratiska legitimitetspoäng genom att genomföra allmänna och direkta val till regionorgan istället för att politiken bedrivs inom ramen för indirekt utsedda samverkansorgan. Man kan nog också ur demokratisynpunkt hävda att regionkommunernas utvecklingspolitik involverar en betydande mängd intressegrupper genom de partnerskapsarrangemang och projektorganisationer som präglar det regionala utvecklingsarbetet idag. Likväl är den regionala utvecklingspolitiken knappast en angelägenhet som vare sig engagerar medborgare eller som på bredden involverar de politiska partierna. Påståendet att den svenska regionaliseringen är något av ett elitprojekt har fortfarande fog för sig (se Johansson 1999). De strategiska frågorna handlar i denna del om att åter lyfta in de demokratiska ambitioner som präglade regionförsöken, dvs. att stimulera olikartade demokratipolitiska ambitioner.

4.3 Regionalt ledarskap eller kommunala särintressen?

En annan strategisk problematik som präglar kommun-regionrelationerna i vårt material gäller frågan om hur kommunernas deltagande i den regionala utvecklingspolitiken ska kunna bli en politik som ser till hela regionens intresse och att man inte hamnar i en situation där var och en av kommunerna i första hand prioriterar sitt eget, mer snävt uttryckta, intresse. Den typen av diskussioner förekommer i samtliga de län vi studerat och ofta förknippas detta problem med frågan om ett regionalt ledarskap för de regionala utvecklingsfrågorna. För att bara ta ett par exempel: I Dalarna har ambitionen varit att komma bort från det man kallar ett gårdsgårdarnas landskap och i Västra Götalandsregionen problematiserar man lite då och då risken för att regiondelarna konkurrerar om de regionala utvecklingsresurserna (ibland med udden riktad mot den expansiva Göteborgsregionen). I Östergötland finns en grundläggande spänning mellan dels de båda storstäderna i regionen och dels mellan mer perifert belägna kommuner kontra det som man vill lansera som den fjärde storstadsregionen. Ibland problematiseras denna fråga i termer av att politiken domineras av

renodlade kommunalpolitiker som saknar ambition eller förmåga att tänka regionalt eller att agera som en ”regionpolitiker” osv.

Förutsättningarna och förmågan att hantera denna fråga är kopplade till en rad olika faktorer såsom traditioner av samarbete mellan kommunerna i länet, förekomst av inomregionala olikheter (exempelvis kommuner med olikartad socioekonomisk problembild), arbetsmarknadsregionernas integration, kollektivtrafikens strukturering, tillgång till resurser (t.ex. utvecklingsmedel, EU-medel) relationer mellan den ledande residenskommunen och övriga kommuner, massmediesituation (där medier kan profilera specifika intressen ur ett lokalt perspektiv) etc. etc. Vårt material visar att de kommunpolitiska aktörerna successivt kommit att alltmer utgå från det regionala allmänintresset snarare än att hävda ett kommunalt särintresse i den regionala utvecklingspolitiken. Detta är naturligtvis en grov generalisering och vi kan också konstatera att det i samtliga län finns exempel på att relativt ensidiga lokala intressen och konflikter förekommer och att samarbetsklimatet och medvetenheten om behovet av ett regionalt allmänintresse minskar. Lite då och då dyker det också upp regionkritiska synpunkter från enskilda kommuner eller kommungrupper i regionen.

Det är naturligtvis en nära nog omöjlig uppgift att skriva ut recept för att kunna skapa ett sådant regionalt allmänintresse bland de lokalt verksamma aktörerna. I stor utsträckning kan vi ur vårt material dra slutsatsen att det handlar om att stärka tilliten mellan kommunerna och att skapa en förhandlingsmiljö eller förhandlingsarenor som bygger på dels en tydliggjord resursbas, dels på regelbundenhet i möten, dels på långsiktiga strategier och dels på en effektiv organisering som kan ta hand om och implementera planer och projekt. Vi skulle också kunna tala om vikten av att bygga regionala institutioner som hålls samman av kulturaspekter och ett tydliggjort och samordnat ledarskap osv. Många av intervjupersonerna i vårt material (och även på annat håll) resonerar om dessa frågor i termer av just ett regionalt ledarskap. I Ansvarskommitténs arbete rörande dessa frågor utnyttjades detta begrepp och kopplades till behovet av att hitta en principiellt motiverad avvägning mellan statens roll och den kommunala självstyrelsens ansvar i det regionala utvecklingsarbetet.³¹

Ansvarskommitténs överväganden och förslag representerar i vårt tycke ett insiktsfullt perspektiv på den här typen av principiella aspekter i den regionala utvecklingspolitiken. En viktig utgångspunkt för Ansvarskommittén var att uppgifterna i samhällsorganisationen borde delas upp i ett utvecklingsuppdrag och ett myndighetsuppdrag. Regionkommunerna var tänkta att ansvara för utvecklingsfrågorna medan staten skulle ta på sig myndighetsuppdraget. Det regionala ledarskapet identifieras av Ansvarskommittén med utvecklingsuppdraget och det är därmed regionkommunerna som ska ha denna roll. Ansvarskommittén menade att regionkommunerna därmed fick ett vidgat ansvar att vara företrädare för länet och att bära upp ett regionalt ledarskap.

Huvudtanken i Ansvarskommitténs resonemang om ett regionalt ledarskap går ut på att skapa en stabil *institutionell grund* för olika samverkansprocesser. Vi menar alltså att det i konstruktionen av framtida regionkommuner finns mycket att lära av Ansvarskommitténs överväganden rörande ett regionalt ledarskap. Den bärande delen i ett regionalt ledarskap består i att skapa en samlande strategi för den regionala utvecklingspolitiken. En sådan strategi innefattar ett par väsentliga delar (som alla utgör förutsättningar för att hantera de regionala utvecklingsfrågorna ur ett helhetsperspektiv). Det gäller sådant som att

³¹ Ur SOU 2007:13, s 183f.

- institutionalisera övergripande mötesplatser och förhandlingsfora,
- hantera resurser och finansiering i öppna och tydliggjorda system,
- utforma samlade organisationskulturer,
- bedriva strategisk kommunikation och
- skapa en stark demokratisk legitimitet för den regionala utvecklingspolitiken.

4.4 Regional utvecklingspolitik kontra andra politikområden

En betydande principiell problematik som framkommer på flera ställen i vårt material handlar om att så att säga skydda den regionala utvecklingspolitiken mot olika typer av undanträngningseffekter när andra politiska frågor tenderar att pocka på uppmärksamhet. Detta problem gestaltar sig lite olikartat i regionkommunerna jämfört med samverkansorganen i vår studie. I regionkommunerna gäller frågan främst att hälso- och sjukvårdspolitikerna tar stor plats, särskilt i tider när sjukvårdsekonomin befinner sig ett ansträngt läge. Det kan exempelvis vara svårt att politiskt argumentera för bibehållen budget för de regionala utvecklingsfrågorna samtidigt som man genomför besparingar i sjukvårdsbudgeten. Den sjukvårdsekonomiska situationen och organiseringen av sjukvården har naturligtvis en betydligt större omfattning i regionkommunen jämfört med den regionala utvecklingspolitiken och kräver följaktligen också en mer omfattande politisk uppmärksamhet. Sjukvårdsfrågorna har också en annan mediemässig uppmärksamhet jämfört med de regionala utvecklingsfrågorna. Detta problem, dvs. att hälso- och sjukvårdsfrågor tränger bort regionutvecklingsfrågor, präglar i mycket hög grad regionkommunernas politiska och organisatoriska överväganden.

Ett annat problem i regionkommunens struktur gäller frågan om gränssnittsfrågorna mellan kommunerna och regionen rörande vård- och omsorgsfrågor. I de regionkommuner som studerats i denna rapport finns specifika organisatoriska arrangemang för att sköta förhandlingar i dessa frågor. Det finns en uppenbar risk, även om den inte är alltför framträdande i de län vi studerat, att dessa gränssnittsfrågor leder till konflikter mellan kommuner och region som i sin tur kan påverka den regionala utvecklingspolitikens olika delar. I Halland, för att ta ett exempel, diskuteras dessa gränssnittsfrågor i den s.k. Kommunberedningen, dvs. i samma forum där man också behandlar utvecklingsfrågor i relation till kommunerna.

I samverkansorganen präglas diskussionen om den regionala utvecklingspolitikens relationer till andra politiska frågor av ett dilemma kring samverkansorganets verksamhetsmässiga bredd och fokusering. Det finns en ståndpunkt representerad i vårt material som betonar att samverkansorganet ska vara ett renodlat organ med fokus riktat mot de regionala utvecklingsfrågorna och där man exempelvis inte ska åta sig uppgiften att samordna övrig kommunal verksamhet. Denna s.k. kommunförbundsuppgift, som innebär att det regionala kommunförbundsorganet åtar sig rollen att samordna länets kommuner i olika sektorsfrågor (utbildning, socialpolitik, räddningstjänst, integration) är då enligt denna uppfattning inget som det regionala samverkansorganet ska åta sig att sköta. Man kan säga att denna kommunförbundssamordning kommit att avvecklas i många län under senare år och att kommunerna själva, mer informellt, löser den typen av samordning. Vårt material antyder här att den sortens samordning likväl tenderar att smyga sig in i samverkansorganets verksamhet. De som anser att samverkansorganet ska fokusera sin verksamhet mot den regionala utvecklingspolitiken menar att det vore olyckligt om samverkansorganet tvingas ta på sig allmän kommunalpolitisk samordning. Man menar att det då uppstår en undanträngningseffekt som ger en försvagad och mindre fokuserad utvecklingspolitik.

Det finns dock också uppfattningen att detta faktiskt är en fördel, bland annat på grund av att man då tydligare kan hävda det regionala ledarskapet. Genom en bred uppsättning frågor kan samverkansorganet framstå som en samlade punkt med många resurser och som breddar förhandlingsmandatet och stärker dess företrädarskap även i de regionala utvecklingsfrågorna. En del av intervjupersonerna i vårt material menar att det är viktigt att hålla sig med en bred repertoar av frågor eftersom den regionala utvecklingspolitiken inte är möjlig att avgränsa på ett särskilt tydligt sätt. Även frågor rörande exempelvis vård, energihushållning, samhällsskydd, lokalpolitisk planering har beröringspunkter med den regionala utvecklingspolitiken. Man kan nog dra slutsatsen, vilket förändringen av beredningsmodellen i Västra Götalandsregionen och tillskapandet av Kommunberedningen i Halland vittnar om, att regional utveckling omfattar många sakfrågor och att de politiska uppgifterna anses påverka varandra i komplicerade system. Utvecklingen, tydligast kanske i Dalarna, visar också att samverkansorganen efterhand erhållit ett breddat uppdrag och att olika aktörer på regional nivå i växande grad uppfattar dem som en samlade punkt och samordnande enhet i samhällsorganisationen.

Det ligger i detta en viktig strategisk aspekt vid organiseringen av regionkommuner. Problemet kan formuleras som en balansgång mellan, å ena sidan, värdet av att kunna skydda de regionala utvecklingsfrågorna i förhållande till andra politiska uppgifter i samhällsorganisationen och, å den andra sidan, av att inta en ledande roll i förhållande till kommunerna där man också kan framstå som en tydlig och samordnande kraft för regionala frågor i mer generell bemärkelse. Vid skapandet av nya regionkommuner är det värt att noggrant överväga vilken strategi som ska väljas. I Halland har man exempelvis valt att ha en regionstyrelse och en hälso- och sjukvårdsstyrelse av just den anledningen att inte hälso- och sjukvårdsfrågorna ska tränga bort de regionala utvecklingsfrågorna. I vilken mån detta varit en framgångsrik strategi är för tidigt att värdera. Kanske är det en bättre strategi att låta hela regionkommunens verksamhet samlas i en politisk gruppering. Där kan politikerna (som kan sägas tillämpas i både Skåne och Västra Götaland) få visa på ett regionalt ledarskap i att skapa utrymme för den regionala utvecklingspolitiken och samtidigt koppla samman den med andra viktiga politiska frågor. På så vis kan man skapa ökad slagkraft för regionorganisationen i sin helhet.

4.5 De regionala utvecklingsstrategierna

En annan strategisk problematik i de studerade länen handlar om samverkansorganens och regionkommunens egna strategier eller s.k. utvecklingsprogram. Dessa strategier eller program är något som både regionkommunerna och samverkansorganen ska ta fram enligt lagstiftning. Tanken är att dessa strategidokument ska ha dels en funktion att samla aktörerna i respektive län och dels att fungera som ett övergripande ramprogram för andra planer, program och insatser med koppling till det regionala utvecklingsarbetet. De regionala utvecklingsprogrammen/strategierna fungerar också som en viktig plattform för utbytet mellan kommuner och regionorgan genom att man här kan skapa grundprinciper för vilka frågor och arbetsätt som ska prioriteras i den regionala utvecklingspolitiken. Vi menar därför att utvecklingsprogrammen/strategierna är betydelsefulla instrument för att tydliggöra innehållet i den regionala utvecklingspolitiken. De har även en betydelsefull potential för att binda samman och institutionalisera relationerna mellan regionen och kommunerna.

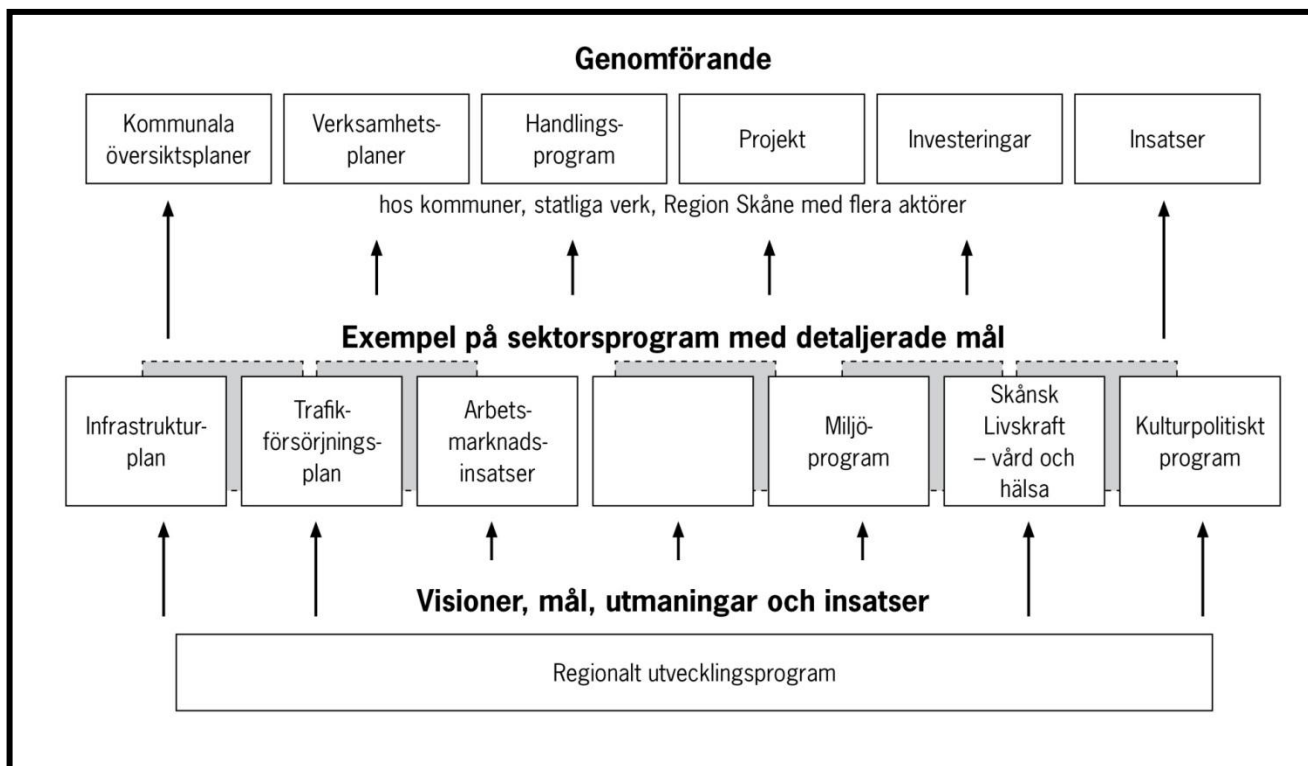
Det är ett par principiella problem som är intressanta att beakta inför framtida byggande av nya regionkommuner. För det första finns en risk att strategin/programmet innefattar väldigt mycket och att det är svårt att utläsa vilka områden

som bör prioriteras före andra. Programmen täcker i de flesta län in väldigt breda områden och man kan inte riktigt tydligt utläsa om det finns någon sorts turordning i genomförandet av förslagen eller hur stor andel av budgeten för regionala utvecklingsinsatser som ska satsas på vad. Om denna typ av prioritering är alltför vagt formulerad finns risken att programmen får en svagt styrande effekt på både samordningsambitionerna mellan kommuner och för innehållet i den regionala utvecklingspolitiken i stort.

Med en förenkling kan man säga att det i vårt material och även i annan forskning finns två förhållningssätt till detta problem. För det första menar en del att det är svårt att åstadkomma sådana prioriteringar med hjälp av det regionala utvecklingsprogrammet. Programmet utgör, enligt detta sätt att resonera, istället en övergripande berättelse för att bygga en gemensam föreställning eller identitet kring vad man vill åstadkomma i ett längre tidsperspektiv. Det gäller dock att se till att andra typer av planerings- och genomförandeaktiviteter tar hänsyn både till det generella innehållet i utvecklingsprogrammet och till mer specificerade överväganden i det vardagliga utvecklingsarbetet. I denna argumentationstyp har processerna att ta fram själva programmet minst lika stort värde som de innehållsliga delarna i programmet.

Den andra typen av förhållningssätt till programmets svaga prioritering utgör ett mera framtids erkännande av att detta är ett problem och som man borde ägna denna problematik ett betydligt större intresse än vad som hittills varit fallet. I denna argumentationslinje uppmärksammas ofta olika förklaringsfaktorer till att utvecklingsprogrammen innehåller alltför vaga prioriteringar och man försöker då också peka på förhållanden som skulle kunna bidra till att förändra situationen. En sådan faktor som åberopas är tidsfaktorn. Det tar tid att utveckla ett planeringsinstrument av detta slag. Fler och fler aktörer, särskilt bland kommunerna, har efterhand blivit mer medvetna om att prioriteringar i vissa delregioner (exempelvis i länets ledande stadsregion) på sikt kan vara gynnsam även för de mer perifert placerade kommunerna. Denna typ av medvetenhet har nog kommit olika långt i olika län och det förefaller som om just tidsaspekten är väsentlig i denna del.

En aspekt som lyfts in i förklaringen av programmets brister ur prioriteringssynpunkt handlar om det regionala utvecklingsprogrammet relationer till andra sektorsprogram. Programmet ska fungera som ett slags paraply för andra planeringsprogram såsom t.ex. strukturfondsprogram, infrastrukturplan, kulturprogram osv. I Region Skånes utvecklingsprogram illustreras denna funktion med hjälp av den följande figuren (att vi väljer en illustration från Region Skånes program ska ses som en tillfällighet - samtliga län har i stort sett likartade filosofier till grund för sina utvecklingsprogram):



Figur 4. Förverkligande av regionalt utvecklingsprogram (ur Regionalt utvecklingsprogram för Skåne, Region Skåne).

Om vi betraktar ovanstående figur, är det inte svårt att inse att de regionala utvecklingsprogrammen måste utformas på ett övergripande plan och att programmen har att innehålla principer som ska vara styrande över i stort sett samtliga samhällssektorer. Utvecklingsprogrammen blir då i första hand inte en riktgivare för vilka delar i det regionala utvecklingsarbetet som ska prioriteras på bekostnad av andra. Det utgör snarare en sorts samlande riktgivare för hela det regionala utvecklingskomplexet. Bedömningen i denna del blir att utvecklingsprogrammen åtminstone delvis är en produkt av utvecklingsbehov och överväganden inom andra sektorsområden. Dock bör sägas att de studerade regionorganen utformat en starkt institutionalisering av samverkan mellan region och kommuner med koppling till det regionala utvecklingsarbetet. Det regionala utvecklingsprogrammet innefattar, både i dess förberedelseprocesser och genomförandefaser, en rad konkreta aktiviteter som konferenser, seminarier, informella möten, dokumentering osv. som är betydelsefulla för relationerna mellan regionorgan och kommuner.

Om vi ska summera framställningen i denna del kan sägas att man i de studerade länen ägnar relativt mycket energi åt att ta fram och revidera sina utvecklingsprogram. En strategisk fråga i detta arbete har handlat om programmets roll för att göra prioriteringar inom den regionala utvecklingspolitiken och hur programmet ska förhålla sig till andra planeringsinstrument med koppling till det regionala utvecklingsarbetet. Vi tror därmed också att de regionala utvecklingsprogrammen är ett verksamt medel för att stärka regionens relationer med kommunerna och har även betydelse för att markera ett samlat regionalt ledarskap.

Intervjuer i kronologisk ordning

Göran Carlsson, regionchef, Region Dalarna, Falun, juni 2011

Lennart Färje, chef Regional utveckling, Region Dalarna, Falun, juni 2011

Eric Boo, chef projektstöd, Region Dalarna, Falun, juni 2011

Christer Andersson, utvecklingschef, Region Halland, Halmstad, 3 oktober 2012

Monika Yngvesson, f.d. direktör för regionala utvecklingsfrågor, Region Skåne, Kristianstad, 9 oktober 2012

Regionutvecklingsdirektör Bertil Törsäter, Västra Götalandsregionen, Göteborg 12 oktober 2012

Dag Juhlin, f.d. förbundssekreterare, Kommunförbundet Skåne, Ängelholm, 22 oktober 2012

Lars Stjernkvist, kommunalråd (s), Norrköpings kommun, Linköping, 25 oktober 2012

Marie Morell, landstingsråd (m), Landstinget i Östergötlands län, Linköping, 26 oktober 2012

Catarina Dahlöf, regiondirektör, Region Halland, Halmstad, 29 oktober 2012

Paul Lindvall, kommunalråd (m), Linköpings kommun, Linköping, 30 oktober 2012

Joakim Kärnberg, VD, Regionförbundet Östsam, Linköping, 31 oktober 2012

Mats Törnqvist, VD, Regionförbundet Gävleborg, Gävle, 1 november 2012

Patrik Stenvard, oppositionsråd (m), Landstinget i Gävleborgs län, per telefon, 6 november 2012

Jana Nilsson (S), oppositionsråd i Varbergs kommun, 7 januari 2013

Margareta Lövgren (M), kommunstyrelsens ordförande Mark kommun, 8 januari 2013

Leif Nilsson (S), ordförande i direktionen för Region Dalarna, per telefon den 10 januari 2013.

Patrik Karlsson (S), oppositionsråd i Mölndals kommun, 14 januari 2013

Leif Blomqvist (S), ordförande i BHU Västra Götalandsregionen, 15 januari 2013

Carl-Fredrik Graf (M), kommunstyrelsens ordförande i Halmstad, 17 januari 2013

Pontus Lindberg (M), ordförande i Regionala tillväxtnämnden, Region Skåne, per telefon, 17 januari 2013

Cecilia Lind (S), Kommunstyrelsens ordförande i Eslöv, per telefon, 21 januari 2013

Carina Blank (S), Kommunstyrelsens ordförande i Gävle, per telefon, 24 januari 2013

Sven-Åke Thoresen (S), ordförande i Regionförbundet Gävleborg, per telefon, 28 januari 2013

Litteratur

- Bet. 2001/02: KU7). *Regional samverkan och statlig länsförvaltning.*
- Briggs, Xavier de Souza (2008). *Democracy as problem solving. Civic capacity across the globe*, Cambridge, Mass: MIT Press
- Gidlund, J. 1993. *Den nya politiska konserten*, Malmö, Liber-Hermods
- Hirst, P. 2000. Democracy and governance. In Jon Pierre (ed) (2000). *Debating governance: authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Johansson, J. 1995. *Europeiska regioner. Regionforskning i empirisk och normativ belysning.*, Örebro Studies 13. Örebro Universitet.
- Johansson, J. 1999. Demokrati i regioner: utvecklingsdrag och möjligheter. *Maktdelning / Shirin Ahlbäck ... ; redaktör: Erik Amnå. S. 349-374*
- Johansson, J. (red.) 2000. *Regional försöksverksamhet: tre studier : rapport till Den parlamentariska regionkommittén [(PARK)]*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- Johansson, J. 2003. Från regionernas Europa till en kommunernas Region. Region-reformer i svensk politik sedan 1990, i Baldersheim, H. m.fl. *Demokratins geografiska gränser. En antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet. Ansvarsprojektet.
- Johansson, J. 2004. *Regionalisering och kommunal självstyrelse – halländska kommuner i en regional miljö*. Forskning i Halmstad nr 8, Högskolan i Halmstad.
- Johansson, J. 2005. *Regionförsök och demokrati. Demokratisk legitimitet och regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland*. Forskning i Halmstad nr 10. Högskolan i Halmstad.
- Karlsson, I. 2006. *Regionernas Europa*. Stockholm, SNS-förlag.
- Pierre, J. (ed) (2000). *Debating governance: authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press
- SFS 2002:34. *Lag om samverkansorgan i länen*.
- Sharpe, LJ. (ed) 1993. *The Rise of Meso Government in Europe*, London, Sage Publications.
- SOU 1992:63. *Regionala roller – en perspektivstudie*.
- SOU 1995:27. *Regional framtid*

- SOU 1999:103. *Regionreformer på försök*. Stockholm, Fritzes.
- SOU 2000:85. *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*. Slutbetänkande av Parkkommittén.
- SOU 2007:13. *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*. Slutbetänkande av Ansvarskommittén.
- Statskontoret 2004:5. *Det regionalpolitiska experimentet: lärande nätverk för regional utveckling?*
- Statskontoret 2004:32. *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland*
- Sveriges Kommuner och Landsting 2012: *Fungerande samspel? – Kommunsektorns kontakter med statliga myndigheter*, Rapport till utredningen om den statliga regionala förvaltningen, Stockholm
- Veggeland, N. 2000. *Den nye regionalismen. Europeisk integrasjon og flernivåstyring*. Oslo, Fagbokforlaget.

Kommunernas region

- Kommunernas inflytande i regionen

Hur ska kommunerna ges ett inflytande och involveras i det regionala tillväxtarbetet i en region där fullmäktiges mandat kommer direkt från väljarna? Vilka är framgångsfaktorer för en effektiv samverkan mellan region och kommuner? Vilka erfarenheter kan man ta med sig från dagens regioner och från samverkansorganens arbete? Dessa frågor har hög aktualitet när man diskuterar att föra över det regionala utvecklingsansvaret till landstingen. Forskarna Jörgen Johansson, Halmstads högskola och Lars Niklasson, Linköpings universitet belyser dessa och liknande frågor i denna rapport som bygger på intervjuer med politiker och tjänstemän och på relevant forskning. Avsikten är att rapporten ska bidra till lokala och regionala diskussioner.

Upplysningar om innehållet
Bo Per, Larsson, boper.larsson@skl.se
Lisbet Mellgren, lisbet.mellgren@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2013
ISBN: 978-91-7164-919-5
Text: Jörgen Johansson, Lars Niklasson

Ladda ner på www.skl.se/publikationer. ISBN:978-91-7164-919-5