



# **Regionalisering och kommunal självstyrelse**

– halländska kommuner i en regional miljö

*Forskning i Halmstad nr 8 • Jörgen Johansson*

© Jörgen Johansson  
Högskolan i Halmstad  
Box 823, 301 18 Halmstad

ISBN 91-972579-8-2  
ISSN 1400-5409

För beställning av fler exemplar, kontakta Region Halland, tfn 035-17 98 00.

Grafisk form: Ordagrant i Laholm  
Foto framsida: Anders Sällström, Yes Photo (fotomontage)  
Tryckt hos Bulls Tryckeri AB, Halmstad 0410

# Innehållsförteckning

Förord .....	4
<b>1. Regionalisering och kommunal självstyrelse.....</b>	<b>5</b>
Kommunal självstyrelse i förändring.....	5
Studiens uppläggning och analysuppgifter.....	6
Bokens disposition.....	7
<b>2. Politisk organisering och kommunal självstyrelse .....</b>	<b>8</b>
Inledning .....	8
Om politiska institutioner.....	8
Kommunal självstyrelse .....	9
Institutionell teori – om att förbättra samhället.....	12
Den fortsatta framställningen.....	22
<b>3. Regionaliseringen i Sverige och i Halland .....</b>	<b>23</b>
Inledning .....	23
Den halländska regionfrågan.....	23
Framväxten av Region Halland.....	43
<b>4. Fyra fall av mellankommunalt samarbete .....</b>	<b>55</b>
Inledning .....	55
Presentation av fallen.....	55
Organiseringsprocessen .....	59
<b>5. Demokratisk legitimitet .....</b>	<b>70</b>
Inledning .....	70
Demokratisk legitimitet och regelverk.....	70
Medborgarnas och de politiska partiernas samtycke.....	73
Kommunernas samtycke och politikernas arbetssätt.....	78
Majoritetsdemokrati eller deliberativ demokrati?.....	83
<b>6. Kommunal självstyrelse i förändring .....</b>	<b>88</b>
Kommunal självstyrelse i förändring.....	88
Slutord.....	99

## Förord

Denna studie utgör slutrapport från ett forskningsprojekt benämnt *Regionalisering och kommunal självstyrelse* som sedan år 2000 bedrivits i samarbete mellan kommunerna i Halland och Högskolan i Halmstad. Projektet initierades av dåvarande Kommunförbundet Halland genom en förfrågan till högskolan om att utveckla en projektansökan till Svenska Kommunförbundets FoU-råd. En projektansökan togs fram och medel erhöles för ett treårigt forskningsprojekt. Projektet har sedan dess bedrivits med Kommunförbundet Hallands dåvarande direktör Lars-Erik Lorentzson som projektansvarig och med det vetenskapliga ansvaret att genomföra projektet hos Högskolan och Jörgen Johansson. Till projektet har en referensgrupp varit knuten där projektets utveckling diskuterats. Referensgruppen har bestått av följande personer:

Lars-Erik Lorentzson, Kommunförbundet Halland, sammankallande  
Nils Danred, Laholms kommun  
Göran Hegen, Halmstad kommun  
Gerd Johansson, Falkenbergs kommun  
Lasse Järvsén, Kungsbacka kommun  
Anders Ottensten, Varbergs kommun  
Kenneth Svensson, Hylte kommun

Härmed vill jag rikta ett stort tack till referensgruppen för många värdefulla kommentarer och konstruktiva synpunkter. Det bör väl dock noteras att ansvaret för innehåll och slutsatser i denna rapport i sin helhet vilar på rapportförfattaren. Ett tack riktas även till alla de politiker och tjänstemän i kommuner och landsting som tagit sig tid att besvara intervju- och enkätfrågor och på andra sätt varit behjälpliga för att förverkliga projektet. Det är också på sin plats att rikta ett tack till Svenska kommunförbundets FoU-råd som finansierat forskningen. Slutligen ska tack riktas till Region Halland för att ha finansierat tryckningen av den föreliggande rapporten.

Halmstad i september år 2004

*Jörgen Johansson*

# 1. Regionalisering och kommunal självstyrelse

## Kommunal självstyrelse i förändring

Det forskningsproblem som utgjort utgångspunkt för denna studie rör kommunernas ökande aktiviteter i mellankommunala och regionala sammanhang. Grundläggande för den kommunala självstyrelsen i Sverige är dess starka koppling till staten. Den kommunala självstyrelsens konstitutionella grundvalar innebär att kommunerna visserligen definieras som självständiga juridiska enheter men med berättigande genom staten och genom delegation från staten. Vill man uttrycka det mera krasst har kommunernas verksamhet egentligen endast handlat om att få sätta en lokal prägel på den statliga reformpolitiken. Staten har alltså enligt detta synsätt skapat en ordning där kommunernas uppgifter betraktas som en arbetsfördelning mellan nivåer och där kommunerna svarar för serviceproduktionen inom ett specificerat geografiskt område.

Det senaste decenniets utveckling har dock, enligt flera bedömare, inneburit ett trendbrott. Kommunerna synes i ökande utsträckning vara aktiva på sätt som åtminstone delvis utmanar denna ordning. Vi har sett en markant ökning av kommunala åtaganden utanför den egna kommungränsen. Vi vet att kommunerna i ökande grad blivit aktiva som lobbyister i Bryssel. Vi vet att kommunerna i ett stort antal län engagerat sig för att starta kommunala samverkansorgan med vittgående ansvar inom områden som rör tillväxtpolitik, regionalpolitik, kulturfrågor, miljöinsatser m m. Vi vet att kommunerna i de två nya storlänen Skåne och Västra Götaland ökat sitt engagemang i nya former för delregionalt samarbete. Vi vet också att kommunerna även i övrigt tagit aktiv del i regionala partnerskap, i aktiviteter för att utveckla kontakterna mellan högskolor och näringsliv och i en rad andra frågor som inte har omedelbar betydelse för den egna kommunens angelägenheter.

I denna utveckling berörs också en annan väsentlig del i det kommunala självstyret i Sverige, nämligen den

representativa demokratin. De svenska kommunerna har från 1950 och framåt utvecklats till att bli representationsdemokratiska system. I 1974 års Regeringsform stadgas att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och i denna representativa demokrati förutsätts de politiska partierna spela huvudrollen. Överlag har den kommunala demokratin, med olika argument, betonats som en viktig del i den svenska folkstyrelsen. I takt med att kommunerna söker sig nya framkomstvägar vad gäller omvärldsenkang, regionpolitik och mellankommunal samverkan ställs den representativa demokratin i kommunerna inför olika typer av legitimitetsproblem. Hur kan exempelvis den enskilde kommunmedborgaren utöva politiskt ansvar och inflytande över den politik som bedrivs i kommunalförbund eller i regionala partnerskap? På vilka sätt är en kommuns åtaganden i regionpolitiken förankrad i det egna kommunfullmäktige? Vilken roll ska de politiska partierna spela i mellankommunal politik osv?

Vi skulle, för att nu komma fram till en sammanfattad problemformulering, kunna säga att kommunerna i ökande grad uppträder i sammanhang där vi kanske inte förväntar oss det och där det råder en växande klyfta mellan det som utgör en konstitutionellt förankrad självstyrelsetradition och den praktiska erfarenheten. I detta förhållande ligger i princip två forskningsproblem. För det första; hur kan vi förklara kommunernas ökande aktiviteter i olika omvärldsmiljöer, dvs. vilka är de grundläggande drivkrafterna för de enskilda kommunerna att engagera sig i allt fler politiska uppgifter utanför den egna kommungränsen? Och för det andra; vilka blir konsekvenserna av dessa aktiviteter för frågor som rör demokratiskt ansvarsutkrävande och kommunernas relationer till staten? I denna studie kommer jag att ägna uppmärksamhet åt båda dessa problem även om det är den andra frågeställningen om konse-

kvenserna av det ökande omvärldsenagament som kommer att få det mesta av utrymmet. Jag kommer emellertid att avgränsa kommunernas omvärldsaktiviteter till att omfatta samarbete främst på ett regionalt plan.

Undersökningen av dessa forskningsproblem kommer att genomföras på två sätt. För det första i en analys av hur ledande politikaktörer (politiker och tjänstemän) betraktar drivkrafterna bakom samhällets regionalisering och hur man vill motivera varför kommunerna ökat sitt deltagande i frågor rörande regional utveckling. För det andra, och mest betydelsefullt, genom en undersökning av ett antal politiska organiseringsprocesser (fallstudier) där enskilda kommuner medverkat i att skapa nya former av mellankommunal och regional samverkan. De olika fallen av organiseringsprocesser, som ska presenteras mer utförligt senare, avser att belysa konsekvenserna av kommunernas ökande regionala åtaganden med fokus riktat mot demokratisk legitimitet samt effektiviteten eller resultaten av kommunernas aktiviteter i de studerade fallen.

## Studiens uppläggning och analysuppgifter

Denna studie kan metodmässigt placeras in i den typ av samhällsforskning som på ett konkret sätt försöker bidra till förståelsen av en samhällsutveckling präglad av organisatorisk komplexitet och fragmentisering. Det är tämligen detaljerade fenomen, avgränsade i både tid och rum som står i fokus. Den här typen av studier har naturligtvis, som alla metodologiska inriktningar, både fördelar och nackdelar och följaktligen både anhängare och kritiker.

Kritikerna påpekar att konkreta och detaljerade studier av detta slag riskerar att bli ett trivialt uppräknande av fakta, i nära nog anekdotiska berättelser om olika makt-havare och brist på generella förklaringar av de studerade fenomenen. Jag vill dock hävda att denna typ av konkreta

analyser är nödvändiga komplement till andra typer av samhällsforskning. I ett samhälle som präglas av stark förändring och där komplexiteten ökat väsentligt krävs, enligt min uppfattning, djupstudier och konkretion.<sup>1</sup> Det är dock väsentligt att påpeka att ambitionen också är att försöka se generella utvecklingsdrag i djupstudierna. Jag ska därför i nästa kapitel presentera studiens teoretiska utgångspunkter som bland annat tjänar syftet att fånga in generella utvecklingsdrag i de studerade fenomenen.

Analysen är gjord med empiriska erfarenheter hämtade från Halland och med de sex halländska kommunerna i huvudrollerna. Valet av just Halland betingas av att det dels funnits ett intresse från de halländska kommunernas sida att utveckla forskning om regionaliseringen i samhället och dels på att det vid Högskolan i Halmstad tidigare bedrivits forskning om regionernas utveckling och om regionaliseringsprocesser. Trots detta kan man på goda grunder säga att de sex hallandskommunerna utgör ett relevant urval. Bland de sex kommunerna finns en stor bredd i att högst olikartade kommuntyper finns representerade.<sup>2</sup> Dessutom befinner sig kommunerna i Halland i ett intressant spänningsfält mellan de två nya storregionerna i svensk politik, nämligen Skåne och Västra Götaland.

Den här studien hämtar teoretisk vägledning från institutionell teori och i kapitel två kommer denna teori att presenteras mer utförligt. Jag ska dock redan inledningsvis presentera de analysuppgifter som följer av en institutionell teoribildning. Studien har för avsikt...

- att analysera regionaliseringens *drivkrafter* och utveckling i Halland sedan 1990-talets början
- att analysera på vilka sätt de kommunpolitiska aktörerna utnyttjat sina samlade resurser för att *organisera* och därmed påverka regionaliseringsprocesserna i kommunens omgivning.

<sup>1</sup> jfr Bogason & Sörensen 1998.

<sup>2</sup> Halmstad representerar en utpräglad residensorts- och högskolekommun, Laholm är en traditionell landsbygdskommun, Hylte fångar in den klassiska bruksortsmiljön, Varberg och Falkenberg representerar den medelstora staden och Kungsbacka utgör ett exempel på en välmående förortskommun.

Jag är därmed intresserad av hur mellankommunal samverkan organiseras, dvs hur organiseringsprocesser rörande mellankommunal samverkan värderas, initieras, utvecklas och hur organisationsformerna institutionaliseras. Det halländska materialet grundas på källor som djupintervjuer, enkätdata och på skriftliga dokument.<sup>3</sup> Djupintervjuer (med hjälp av ett halvstrukturerat frågebatteri) har genomförts med partipolitiker i Halland, med politiker i kommunstyrelserna i Hallands kommuner, med kommunchefer och med andra chefstjänstemän i kommuner och landsting. Sammanlagt har 30 sådana intervjuer genomförts. En postenkät har tillställts ett urval av kommunstyrelsepolitiker i samtliga hallandskommuner. Sammanlagt besvarade 96 politiker enkäten vilket motsvarar en svarsfrekvens på 74 procent. *Projektets analysobjekt utgörs av dels olika typer av mellankommunala samarbetsprocesser i de halländska kommunerna, dels en analys av arbetet med att etablera ett nytt kommunalt samverkansorgan i Halland, benämnt Region Halland.*

Frågan är emellertid varför kommunerna mobiliserar resurser och intresse i regionaliseringsprocesserna? Jag utgår från att kommunerna har ett intresse i regionaliseringen utifrån funktionella skäl. Mellankommunala samarbetsprojekt inom exempelvis näringslivspolitik eller miljöpolitik betingas av möjligheter till att nå en effektivisering av verksamheten eller att nå en högre grad av måluppfyllelse. Kommunernas strävanden att vara delaktiga i att bilda nya kommunala samverkansorgan, såsom exempelvis skett genom bildandet av Region Halland, bör rimligtvis vägledas av en vilja till att åstadkomma en bättre politik inom de områden som samarbetet omfattar.

Regionaliseringen handlar därmed om att stärka kommunernas funktionalitet och legitimitet i olika verksamheter. Jag betraktar kommunernas engagemang i regionaliseringsprocesser och mellankommunalt samarbete som ett sätt eller en strategi för problemlösning. Jag utgår också från att en stärkt problemlösning förmåga

i sin tur stärker kommunens demokratiska legitimitet i medborgarnas och andra intressenters ögon. Mot denna bakgrund kan ytterligare en analysuppgift läggas till de två som tidigare presenterats:

- att undersöka hur de kommunpolitiska aktörerna värderar det mellankommunala och regionala samarbetets *resultat samt dess demokratiska legitimitet.*

## Bokens disposition

Boken kommer att disponeras i sex kapitel. I nästa kapitel, benämnt *Politisk organisering och kommunal självstyrelse*, presenteras de teoretiska utgångspunkterna för studien och berör teorier om politiska institutioner och kommunal självstyrelse. I det tredje kapitlet, *Regionaliseringen i Sverige och i Halland*, fördjupas den empiriska analysen i två delar. Dels genom att ge uppmärksamhet åt de halländska kommunernas agerande i regionfrågan i stort och med tyngdpunkt lagd på utvecklingen under 1990-talet. Dels genom att analysera framväxten och bildandet av det nya halländska kommunalförbundet Region Halland. I kapitel fyra genomförs en empirisk analys av *fyra fall av mellankommunalt samarbete* som de sex kommunerna i Halland medverkar i. De fyra fallen är dels Halmstads, Hyltes och Laholms medverkan i den s. k. Entreprenörregionen, dels Varbergs deltagande i Sjuhärads kommunalförbund, dels Kungsbackas arbete inom ramen för Göteborgsregionens kommunalförbund samt dels Falkenbergs deltagande i det länsöverskridande arbetet med Projekt Fegensamverkan. I kapitel fem, *Demokratisk legitimitet*, analyseras olika typer av problem rörande demokratispekter och legitimitet i mellankommunal samverkan. I ett avslutande kapitel, *Kommunal självstyrelse i förändring*, summeras framställningen och vi återvänder till de problem som lyfts fram i detta inledningskapitel.

<sup>3</sup> Ytterligare metod- och materialbeskrivningar lämnas som fortlöpande kommentarer i olika kapitel.

## 2. Politisk organisering och kommunal självstyrelse

### Inledning

I det följande ska projektets teoretiska utgångspunkter presenteras. Inledningsvis kommer några generella teoretiska utgångspunkter att lämnas rörande politiska institutioner och kommunal självstyrelse. Diskussionen kommer i denna del att anknytas till teorier som rör frågor om politisk organisering och förutsättningarna för att lösa politiska problem. I det därpå följande avsnittet diskuteras innebörden i själva självstyrelsebegreppet och innebörden av den kommunala självstyrelsen. I det avslutande avsnittet i detta kapitel anges hur jag mer i detalj kommer att genomföra undersökningen.

### Om politiska institutioner

Människor har i alla tider försökt att påverka och förbättra sina villkor både på ett individuellt plan och genom kollektiv handling i grupper eller i organisationer. Föreställningen om en fungerande samhällsgemenskap har i statsvetenskap ofta uttrycks i termer av politiska institutioner som haft en förmåga att både identifiera och lösa olika samhällsproblem. De politiska institutionerna har karakteriserats utifrån deras uppgiftsområde, hur de utvecklas, förändras och hur deras relationer till medborgarna ser ut. Den norske statsvetaren Johan P. Olsen summerar institutionernas roll på följande sätt:

*Institutionerna förvaltar auktoritet och makt, men också kollektiv visdom och etik. De ger fysiska, kognitiva och moraliska ramar för samhandling: kapacitet för intervention; begreppsmässiga linser till att observera genom; dagordningen, ihågkommelse, rättigheter och plikter, uppfattningar om vad som är rättfärdigt; och symboler som man kan identifiera sig med.<sup>4</sup>*

Människor och samhällen möts av ständigt nya problem vilket givit upphov till nya, eller förändring av gamla, politiska institutioner. Det svenska systemet för kommunal självstyrelse är härvidlag inget undantag. Förutsättningarna för den kommunala självstyrelsen har förändrats flera gånger under 1900-talet. Inte minst utgör kommunindelingsreformerna under perioden 1952 till 1974 ett bra exempel på hur nya politiska problem, främst välfärdsstatens expansion, krävde förändringar av gamla institutioner. Den statsvetenskapliga forskningens analyser av politiska institutioner, deras betydelse, förändring och överlevnad, har genomgått en rad perspektivförskjutningar under årens lopp.<sup>5</sup>

Vanligtvis brukar det institutionella perspektivets utveckling inom statsvetenskap berättas i termer av en gammal och en ny form av institutionsstudier. Den gamla formen anknyter till den klassiska politiska teorin och dess intresse för hur olika typer av statskick utvecklas och hur de fungerar i samhället. Grundläggande för den gamla institutionalismen var att politik och politikens betydelse kunde förstås utifrån bland annat kunskaper om lagstiftningens effekter och statens formella uppbyggnad. Nya lagar uppfattades som verksamma instrument att påverka samhällsutvecklingen och fokus riktades mot grundlagarna och villkoren för lagstiftningsprocessen. Politiken uppfattades som en uppsättning institutioner, regler och roller som ansågs vara relativt oberoende av rådande värderingar och socioekonomiska förhållanden.

Från 1950-talet kom dock ett stort antal statsvetare att ifrågasätta denna form av institutionalism. Istället för att fokusera på statens roll och styrningsförmåga betonades att staten bara var en, bland flera, arenor för kollektiv handling i ett samhälle. Det vetenskapliga studiet av politik genomgick alltså vid mitten av 1900-talet

<sup>4</sup> Olsen 1985, s. 3 (översättning från norskan av J.J.)

<sup>5</sup> en översikt av institutionsanalys ges i Bogason 2000 och i Peters 1999.



ett perspektivskifte där statsvetenskap blev till studiet av auktoritativ fördelning av värden i samhället, inte bara kopplat till staten.<sup>6</sup> Studiet av politisk organisering frikopplades alltså alltmer från ett statscentrerat perspektiv till att dels handla om hur olika strukturella faktorer blev bestämmande för möjligheterna till politisk problemlösning, dels om individers politiska beteende. De politiska institutionerna tillerkändes liten eller ingen förmåga att självständigt åstadkomma samhällsförändringar. Det är först under 1980-talet som intresset för politiska institutioner åter kommer till heders i samhällsvetenskapen.

I nordisk statsvetenskap är det främst genom James March och Johan P. Olsen som institutionsstudiet ges ett nytt innehåll med beteckningen ny-institutionalism.<sup>7</sup> Institutionalismens återkomst innebär inte att politikstudiet därmed återgått till den gamla traditionen av historiskt beskrivande, grundlagsorienterade och statscentrerade angreppssätt. Nyinstitutionalismen vill visserligen återföra forskningsintresset mot den formella organiseringen, dess regelverk och historia men har också haft ambitionen att utveckla nya teoretiska perspektiv.<sup>8</sup> Det gäller frågor rörande de politiska institutionernas *rumsliga* utsträckning, t.ex. över administrativa gränser, dess *tidsmässiga strukturering*, exempelvis mandatperioder, betydelsen av inlärd rutiner, dess förmåga att bygga *koalitioner* och att utnyttja resursberoenden i *aktörsnätverk*, dess *normskapande* betydelse, dvs. frågor rörande etiska och moraliska förpliktelser, dess *kognitiva* betydelse i att utveckla en gemensam problemsyn och omvärldsperspektiv samt inte minst dess utnyttjande av *symbolisk* retorik och profilering.<sup>9</sup>

Så långt har den institutionella teorin givits en retrospektiv och övergripande karakteristik. Jag ska i ett kommande delavsnitt, kallat *Institutionell teori – om att förbättra samhället*, fördjupa både de institutionsteoretiska aspekterna och ange hur teorin ska användas i den kommande undersökningen. Före det ska jag dock utveckla tankeinnehållet i det som i Sverige förknippas med den kommunala självstyrelsen.

## Kommunal självstyrelse

Den kommunala självstyrelsen i Sverige är fastlagd i Regeringsformens portalparagraf om att den svenska folkstyrelsen bygger på ett parlamentariskt statskick och på kommunal självstyrelse. Perspektivet har därefter preciserats med hjälp av kommunalrättens stadgande om kommunal kompetens, planmonopol, beskattningsrätt och politiskt ansvar genom direkta val till kommun- respektive landstingsfullmäktige.<sup>10</sup> Ytterst har den kommunala självstyrelsen bestämts av riksdagens lagstiftning och budgetreglering. Den kommunala självstyrelsen är i själva verket att betrakta som en normativ princip rörande relationen mellan stat och kommun.<sup>11</sup> Jag vill hävda att detta perspektiv kommit att utmanas, bl.a. av att kommunerna i ökande grad engagerat sig i regionpolitiska sammanhang. Vi ska strax återkomma till denna problematik, men vi är först i behov av att mer utförligt lämna en teoretisk diskussion runt själva självstyrelsebegreppet.

Självstyrelse förknippas ofta i forskningslitteraturen med ett synsätt som innehåller en kombination av en organisations *handlingsfrihet* och dess *handlingsförmåga*. Graden av självstyrelse kan alltså relateras till

<sup>6</sup> Rothstein 1996, s. 139

<sup>7</sup> Peters 1999 benämner denna typ av institutionalism för 'normative institutionalism' då "this title reflects the central role assigned to norms and values within organizations in explaining behaviour in this approach" (s. 25).

<sup>8</sup> Rhodes 1997, s. 78ff

<sup>9</sup> se bland många March & Olsen 1989 och 1995, Peters 1999, Bogason 2000

<sup>10</sup> se t.ex. Gustafsson 1996, Petersson 2001.

<sup>11</sup> Statsvetaren Urban Strandberg talar i sin doktorsavhandling *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994* om statsbundenhet dels som 'statsorganismkommunen' där den kommunala självstyrelsen ses som en organiskt framväxt del av statsapparaten, dels som 'förvaltningskommunen' där kommunen är inordnad i en statligt organiserad förvaltningsapparat (se Strandberg 1998, kap. 2).

vad organisationen *får* respektive *kan* göra. En kommuns handlingsfrihet kan inskränkas genom att organisationer i dess omgivning, t.ex. statsmakten, utfärdar regler som hindrar kommunen att exempelvis avyttra allmännyttiga bostäder eller tvingar kommunerna att lämna motsvarande stöd till privata friskolor som ges till de kommunala skolorna osv.<sup>12</sup> Å andra sidan kan en omgivande aktör, exempelvis ett privat företag, förse kommunen med någon typ av stöd för att därigenom stärka handlingsförmågan eller kapaciteten att genomföra angelägna åtgärder. Kommunens handlingsförmåga är dock också beroende av vilken kompetens och vilka självständiga strategier kommunen självt förmår utveckla. Det gäller att inte bara utverka tillstånd att bedriva en viss typ av politik utan också att man i den egna organisationen har kraft och kunskaper nog att genomföra de önskvärda besluten. Väsentligt för en organisation som vill stärka sin självstyrelse blir då att dels utveckla koalitioner med andra aktörer för att stärka den egna resursbasen, dels försöka undfly ett beroende av hindrande regler från externa organisationer, dels utveckla den egna organisationens kompetens och förmåga att genomföra beslut.<sup>13</sup>

En rad kommunforskare har pekat på att kommunernas självstyrelse begränsas, inte bara av statlig politik, utan även av ett brett spektrum av såväl aktörer som strukturer i kommunernas omvärld. Politiskt verksamma aktörer som intresseorganisationer, medborgargrupper, massmedier, privat näringsliv, professionsgrupper, konsulter och internationella organ har fått större betydelse för både handlingsfriheten och handlingsförmågan för en kommun. På det strukturella planet har samhällsökonomi, miljöproblem, individualisering och globalisering utgjort andra viktiga, både främjande och hindrande, faktorer för det kommunala självstyrelsens innehåll.<sup>14</sup>

Diskussionen om den kommunala självstyrelsen i

Sverige har, såväl bland politiker och samhällsforskare, till stor del handlat om decentralisering i det politiska systemet och den centrala statsmaktens relationer till kommunerna. Om vi förenklar denna diskussion en aning kan sägas att den kommunala självstyrelsens innehåll reducerats till ett nollsummespel. I vissa tider har staten decentraliserat resurser och regler som då betraktats som plusvärden för den kommunala självstyrelsen och när staten centraliserat makt har detta sagts ske på bekostnad av kommunernas självstyrelse. Vi har också under de senaste tio åren sett en ökande konfliktladdning och en intensifierad politisk debatt där statlig reglering eller ”klåfingrighet” ställts mot kommunal frihet och självständighet. Jag menar att den kommunala självstyrelsens innehåll emellertid bestäms även av andra faktorer i kommunernas omgivning än just bara den centralstatliga regleringen och resursfördelningen. Låt mig få tydliggöra resonemanget något ytterligare:

Flera bedömare hävdar att vi sett en långsiktig trend som inneburit att kommunerna fått en utvidgad uppsättning politiska uppgifter och åtaganden. Beträffat ur ett enkelt nollsummeperspektiv har alltså den kommunala självstyrelsen stärkts på bekostnad av den centrala statsmakten. Politiken har inte bara givit kommuner och landsting större ansvar för exempelvis välfärdspolitiska eller miljöpolitiska frågor, utan faktiskt också fört med sig ett ökande politiskt tryck från en rad andra aktörer i kommunernas omgivning.

Problemet i sammanhanget är att decentraliseringen gjort kommunerna till alltmer betydelsefulla objekt för påtryckning från en rad andra aktörer med intresse i kommunpolitikens utformning.<sup>15</sup> I takt med att kommunerna fått mer makt inom exempelvis miljöpolitikens område har man då också blivit en intressant part för näringslivsaktörer och miljörelse. Det ökade ansvaret

<sup>12</sup> se Strandberg 2003.

<sup>13</sup> se t.ex. Lundquist 1987, s. 37ff.

<sup>14</sup> forskningslitteraturen som problematiserat den kommunala självstyrelsen på detta sätt är i växande – några svenska exempel är Pierre 1994, Jacobsson 1996, Amnå & Montin 2000.

<sup>15</sup> se Pierre and Peters 2000, s. 88-89.

inom skola och omsorg skapar livligare uppmärksamhet för kommunpolitik i massmedier, bland brukarintressen och andra intresseorganisationer. I vissa fall, som exempelvis inom miljöområdet och i näringslivspolitik, har kommunerna blivit en aktiv part i internationella sammanhang. Det omgivande trycket från externa aktörer på den internationella arenan, främst rörande olika EU-relaterade verksamheter, har påverkat kommunerna så att man blivit delaktig i att starta exempelvis lobbykontor i Bryssel.<sup>16</sup> Ökat självstyre i det första ledet kan alltså leda till begränsat självstyre i andra avseenden. Vi kan naturligtvis också se en omvänd utbytesprocess i att den utökade självstyrelsen möjliggjort för kommunerna att mera frihetligt utveckla samarbetsprojekt med aktörer i omgivningen. En viktig del i kommunernas engagemang inom exempelvis arbetet med tillväxtprogram och Agenda 21 handlar om samarbete med näringsliv och miljöorganisationer för att förbättra politiken inom dessa områden.

Den här studiens övergripande forskningsproblem består i att kontrastera den konstitutionellt förankrade synen på den kommunala självstyrelsen med ett empiriskt grundat perspektiv där nyinstitutionell teori står i fokus. I den konstitutionellt förankrade synen betraktas den kommunala självstyrelsen som en normativ princip som ytterst sett är en reglering av relationerna mellan stat och kommun. Kommunerna är underordnade de lagar som stiftas av riksdagen. Riksdagen har därmed den formella möjligheten att stifta lagar om såväl kommunernas befogenheter som dess organisationsformer. I det konstitutionella perspektivet återfinns i huvudsak två grundvärden: Dels *demokrativärden* där beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar där de politiska partierna i en representationsdemokratisk ordning är de viktigaste aktörerna. Dels *effektivitetsvärden* som bygger på idén om att de som berörs av viktiga politiska beslut bör ha rätten att utforma dessa beslut

själva. Visserligen anger staten ramarna men det finns effektivitetsgrundade skäl till att låta kommunerna, dvs. de som är närmast berörda, ha ett huvudansvar för genomförandet av olika politiska uppgifter.

Jag kommer med hjälp av ett nyinstitutionellt perspektiv att problematisera dessa normativa utgångspunkter för den kommunala självstyrelsen. I det nyinstitutionella perspektivet utgör de legala och konstitutionella förutsättningar en väsentlig del men är ändå otillräckliga för att få en bredare förståelse av den kommunala självstyrelsens innebörd. Jag ska i nästkommande avsnitt utveckla den nyinstitutionella ansatsen mer i detalj och fokus kommer då att riktas mot faktorer som exempelvis handlings- och beteendemönster bland kommunpolitiska makthavare, den normstruktur som råder i det kommunpolitiska arbetet, olika kognitiva uppfattningar, organisationsfrågor samt frågor om lokalpolitikens demokratiska legitimitet.

Att betrakta den kommunala självstyrelsen ur ett nyinstitutionellt perspektiv innebär, för att summera teorin i denna del, att intresset är riktat mot de samhälleliga villkoren för självstyret och av politiska förändringsprocesser. Flera kommunforskare har under det senaste decenniet pekat på tillkortakommanden i den kommunala självstyrelsens funktionssätt. Symptomen visar sig i exempelvis finansiella problem, privatiseringstendenser, demokratiunderskott, svårigheter att hantera lokala sysselsättningskriser m.m.<sup>17</sup> Kommunernas ökande engagemang i mellankommunalt samarbete och i regionaliseringsprocesser kan ses som ännu ett uttryck för denna nya situation. Jag tror därför att denna studie, på ett allmänt plan, kan ge en ökad förståelse för de villkor och problem som den kommunala självstyrelsen står inför idag.

<sup>16</sup> se Jerneck och Gidlund 2001

<sup>17</sup> Gustafsson 2003, Sundström 2003, Petersson 2001, Håkansson 1997, Montin 1996

## Institutionell teori – om att förbättra samhället

Den grundläggande ansatsen i den nyinstitutionella teorbildningen är att visa på, och göra det trovärdigt, att politisk verksamhet faktiskt kan bidra till att förbättra villkoren för människor i ett samhälle. En av frontfigurerna i nordisk samhällsvetenskap för denna ansats är den norske statsvetaren Johan P. Olsen. Han har i en uppsats diskuterat statsvetenskapen som en vetenskap för institutionell design med ett tydligt uppdrag att visa på handlingsvägar att *förändra* samhällsutvecklingen via politisk handling.<sup>18</sup>

Olsen preciserar detta uppdrag i fyra huvudpunkter som bör vägleda en analys av offentlig verksamhet. För det första att belysa de *spontana processer* eller samhällsliga förändringsdrag som påverkar möjligheterna att bedriva politiskt förändringsarbete. För det andra bör samhällsforskaren rikta intresse mot att försöka förstå de värderingar som de politiska aktörerna har vad gäller de spontana processernas betydelse och önskvärhet. Detta bidrar också till att klarlägga vilka värden som ligger till grund för behovet av offentlig politik. För det tredje är det väsentligt för samhällsforskaren att bringa klarhet i vilka spontana processer som faktiskt kan påverkas genom *offentliga beslut*. För det fjärde bör uppmärksamhet riktas mot problem och betingelser vad gäller olika typer *institutionsutformning*.<sup>19</sup>

I det inledande kapitlet i denna bok presenterades tre analysuppgifter som alla kan anknytas till Olsens fyra punkter ovan. Den *första analysuppgiften* tar fasta på det Olsen kallar för spontana processer som påverkar samhällsutvecklingen, nämligen att analysera regionaliseringens drivkrafter och utveckling. För det *andra* är avsikten att analysera hur de kommunpolitiska aktörerna värderar och utnyttjar sina samlade resurser för att organisera och på ett konkret sätt påverka regionalise-

ringsprocesserna. En *tredje analysuppgift* handlar så slutligen om hur aktörerna själva värderar de genomförda insatsernas funktionalitet och legitimitet. Avsikten med detta delavsnitt blir att närmare diskutera och presentera hur dessa analysuppgifter ska göras operativa inför den kommande resultatredovisningen.

### *Institutionell analys och den kommunala självstyrelsen*

I den teoretiska utvecklingen av institutionalismen som analytiskt redskap i samhällsvetenskapen har diskussionen ytterst sett kommit att gälla frågan om hur man kan förstå eller förklara politiska aktörers beteende. Om vi gör en grovt förenklad karakteristik av detta problem kan sägas att det funnits en spänning mellan förklaringar av aktörsbeteenden som antingen betingas av målrationella och nyttomaximerande utgångspunkter eller av mer kollektivistiskt grundade motiv för handling. Det har, uttryckt i en institutionell språkdräkt, varit en debatt mellan företrädare för å ena sidan ekonomiskt färgad institutionalism med vägledning i rational choice teorier och å den andra sidan av teorier från kollektivistiskt orienterad sociologi.<sup>20</sup>

Inom rational choice-traditionen betraktas en institution som synonymt med handlingsramar. Institutionen är bärare av de *betingelser* som gäller för samspelet mellan de målfixerade och nyttomaximerande aktörerna inom ett område. Det som styr aktörens beteende är en konsekvensanalys av olika handlingsalternativ, där aktören väljer det alternativ som uppfyller preferenserna bäst. Detta konsekvenslogiska handlande begränsas emellertid av de villkor, betingelser eller ramverk som präglar den aktuella situationen. March & Olsen, som är kritiska mot den starka dominans som detta synsätt fått i samhällsvetenskapen, karakteriserar konsekvenslogiken på följande sätt:

<sup>18</sup> Olsen 1993.

<sup>19</sup> Olsen 1993, sid 17-18

<sup>20</sup> se Bogason 2000, kap. 4.

*Behavior is willful, reflecting an attempt to make outcomes fulfill subjective desires, to the extent possible. Within such a logic, a sane person is one who is "in touch with reality"*<sup>21</sup>

Mot detta perspektiv har en mer kollektivistiskt orienterad institutionalism istället betonat *en kognitiv förståelse* som det bärande elementet i en institution. Avgörande för att förstå aktörsbeteenden blir här hur aktörerna begreppsliggör, reflekterar och värderar egna iakttagelser av verkligheten som i sin tur leder till ett beteendemönster som är anpassat till rådande omständigheter. Med detta synsätt anses ett målrationellt och konsekvenslogiskt handlande som orealistiskt. Aktörernas beteende kan inte härledas ur en enkel nyttomaximerande logik utan betingas av en rad andra sociala och värderingsmässiga förhållanden som utvecklar ett beteendemönster som skulle kunna beskrivas som anpassningslogik, eller i March & Olsens termer, 'a logic of appropriateness':

*Action stems from a conception of necessity, rather than preference. Within a logic of appropriateness, a sane person is one who is "in touch with identity" in the sense of maintaining consistency between behaviour and a conception of self in a social role.*<sup>22</sup>

Båda formerna av institutionalism har kritiserats för att de undervärderar aktörernas självständiga möjligheter att påverka samhällsutvecklingen. Vi skulle också kunna säga att den målfixerade och nyttomaximerande aktören i rational choice-antagandet är bunden vid gällande regler och normer medan aktören i det sociologiska antagandet är bunden vid de värderingar och kognitiva uppfattningar som aktören själv byggt upp på ett mentalt plan. I detta spänningsförhållande mellan ekonomisk conse-

kvenslogik och sociologisk anpassningslogik har, om vi lägger historien till rätta, en rad institutionellt färgade analytiker gjort försök att bringa samman perspektiven. Man har sagt att det förvisso finns en del inslag av konsekvenslogiskt beteende i politiken, men förklaringskraften i detta ändock är begränsad och att det finns anledning att bredda perspektivet på hur aktörer betar sig i olika sociala och politiska miljöer.

I statsvetaren Leif Lewins uppmärksammas kritik av public choice-teorin i boken *Det gemensamma bästa* diskuteras politiskt beteende utifrån att ett kortsiktigt konsekvenslogiskt tänkande är orealistiskt. I public choice-teorins konsekvenslogik vill väljaren, relativt kortsiktigt, få största möjliga tjocklek på plånboken, partierna agerar på ett sätt som ger maximalt antal röster och i byråkratin vill tjänstemännen komma så högt som möjligt på karriärstegen osv.

Lewin, som bygger sin argumentation på rationellt beslutsfattande, hävdar att politiska aktörer lever "i skuggan av framtiden". Lewin söker stöd för sin tes i spelteorin och hävdar att i spel där spelarna möts vid upprepade tillfällen, vilket får antas som relativt vanligt i politikens värld, blir resultatet ofta att en samarbetsstrategi väljs:

*I politiken i motsats till marknaden, som vi här idealiserat föreställer oss dessa begrepp, är det både möjligt och klokt att ta reda på hur motståndaren under skilda förutsättningar kan tänkas handla och anpassa det egna ställningstagandet därefter i syfte att uppnå bästa möjliga resultat.*<sup>23</sup>

Lewin kommer fram till slutsatsen att politiskt handlande har ett mer långsiktigt intresse än omedelbar nyttomaximering. I det ligger den enkla insikten om att livet endast

<sup>21</sup> March & Olsen 1989, s. 160, I ett annat sammanhang karakteriserar March & Olsen (1995, s. 7) detta perspektiv utifrån att individuellt handlande formas efter tre grundläggande frågor: What are the alternatives? What are the consequences that will follow from each alternative? What is the value, in terms of preferences of the decision maker, of the consequences?

<sup>22</sup> March & Olsen 1989, s. 161, eller formulerat annorlunda (se ovan från March & Olsen 1995, s.7) What kind of person am I? What kind of situation is this? What does a person such as I do in a situation such as this?

<sup>23</sup> Lewin 1988, s. 137f.

är uthärdligt om vi håller oss till vissa grundläggande konventioner. Det är värt att framhålla att denna slutsats inte på något sätt strider mot ett konsekvenslogiskt tänkande. Tvärtom, att anpassa beteenden efter rådande konventioner och verka för det allmännas bästa kan i längden visas sig gynna mina egna intressen allra bäst.<sup>24</sup>

March & Olsen närmar sig problemet på ett betydligt mer komplicerat sätt. I en institutionell analys av anpassningslogiken ställer sig analytikern följande frågor: Vilken är den rådande situationen? Vilka roller har aktörerna och vilka förpliktelser och normer gäller? Likväl kan man, enligt March & Olsen, inte bortse från att det existerar konsekvenslogiska inslag i politiken. March & Olsen är kritiska mot att det konsekvenslogiska eller utilitaristiska tänkandet fått en dominerande ställning i samhällsvetenskaplig analys och hävdar att politiskt beteende istället är betydligt mer komplicerat och rör djupgående mänskliga och sociala förhållanden. March & Olsen menar att de konsekvenslogiska perspektiven kommit att genomsyra vårt politiska tänkande till den grad att det därigenom uppstår starka spänningar i politiska organisationer då 'verkligheten' mycket sällan stämmer överens med ett sådant nyttotänkande.<sup>25</sup>

Statsvetaren Bo Rothstein lämnar i sin bok *Sociala fällor och tillitens problem* en relativt omfattande översikt rörande samhällsforskningens ambitioner att förena förklaringar av politiskt beteende som baseras på konsekvenslogiska strategier respektive på kulturbundna ansatser. Rothstein menar att det finns allvarliga brister förknippade med både den kulturbaserade och intressebaserade förklaringsmodellen:

*För det första lider båda av orealistiska grundläggande antaganden om vad som styr politiskt beteende. För det andra tenderar båda till determinism.*<sup>26</sup>

Rothstein pekar på att det i den rationalistiska ansatsen finns problem kopplade till den mängd information aktörerna kan hantera, hur aktörerna hanterar osäkerhet, vilken betydelse sociala normer och känslor har samt möjligheterna att de facto utföra komplicerade strategiska val och kalkyler. De kulturalistiska ansatserna lider å sin sida av att allt för starkt betona kulturens dominerande kraft över aktörernas beteende. I kulturansatsen lämnas ofta litet utrymme för avsikter, syften, strategiskt handlande och övervägda val när enskilda aktörer analyseras. Rothstein tar March-Olsens tänkande ett steg vidare i mening av att betrakta de rationalistiska respektive kulturalistiska antagandena inte som antagonistiska analyskategorier utan som två poler i ett kontinuum. Följaktligen menar Rothstein att politiskt beteende rör sig i en kontinuerlig dimension mellan *strategier*, dvs. politiskt beteende med en renodlad målrationalitet och *praxis* som utgör ett anpassningslogiskt beteendemönster. Aktörernas motiv för handling rör sig i ett kontinuum mellan *intresse*, dvs. maximering av egennyttan, till *självuppfattning*, där maximering av det moraliskt rätta befinner sig i fokus. Resonemanget innebär att aktörerna i en given politikmiljö exempelvis kan välja ett kulturbundet beteende utifrån ett rationellt egenintresse, liksom att en viss politisk miljö kan domineras av kulturella normer som betraktar målrationalitet som ett dominerande ideal osv. I en institutionellt färgad analys av konkreta politiska processer bör alltså en viktig ambition vara att både försöka *förstå ramverkets betydelse* för aktörernas beteende och *aktörernas egna problembilder och perspektiv*.<sup>27</sup>

I den kommande analysen av de halländska kommunerna ska jag på ett övergripande plan och en smula grovt uttryckt undersöka om ledande kommunpolitiska företrädare i första hand utgår från en konsekvenslogisk argumentation eller om man i första hand resonerar i an-

<sup>24</sup> se Lewin 1988, s. 142.

<sup>25</sup> March & Olsen 1989, s. 162.

<sup>26</sup> Rothstein 2003, s. 45f, markeringen är gjord av Rothstein.

<sup>27</sup> Smed 1998.

passningstermer. Vi kan här tänka oss att de kommunala företrädarna mer renodlat betraktar kommunens agerande i mellankommunala sammanhang utifrån målet att kortsiktigt tillgodose den egna kommunens preferenser. Eller, alternativt, att man utgår från antaganden om att anpassa sig till en given tradition, kultur, problemsyn eller andra värderingar som är viktiga att bibehålla i umgänget med de andra kommunerna. Utöver denna övergripande problematisering ska den kommande analysen även fokuseras mot två specifika uppgifter.

För det första ska vi belysa hur de kommunpolitiska aktörerna uppfattar den rådande *normstrukturen*, dvs. hur man uppfattar vad som är möjligt att göra både i förhållande till informella normer och formella regler. En summering av denna uppgift görs först i kapitel sex, men finns behandlad på flera olika ställen i boken. För det andra är avsikten att belysa ett antal *kognitiva eller värderingsmässiga uppfattningar* bland politikaktörerna i Halland. Det gäller främst aktörernas (företrädesvis bland intervjupersoner) problemuppfattningar, syn på samhällsförändringen, synsätt på tidigare samarbete mellan offentliga aktörer och förekomsten av identitetsmässiga perspektiv i halländsk politik. Även denna analys summeras i kapitel sex.

Sammantaget är avsikten med denna inledande institutionella ansats att lägga grunden till fördjupad förståelse eller problematisering av den kommunala självstyrelsens förutsättningar i en situation där de enskilda kommunerna utökat sina åtaganden i det regionala samhällslivet. De övergripande utsagor (i intervjuer och i dokument) bidrar i denna del till att skapa en övergripande förståelseram för hur de halländska kommunerna agerar i mellankommunala sammanhang. För att fördjupa analysen kommer jag att mer specifikt undersöka den konkreta organiseringen av det mellankommunala samarbetet och hur aktörerna värderar samarbetets resultat och demokratiska legitimitet.

### *Organisering av mellankommunalt samarbete*

Nästa steg blir att närma sig en av den här studiens viktigaste uppgifter, nämligen att studera hur mellankommunal samverkan i Halland organiseras. Vi är därmed i behov av en operativ teori om organisering. Grundläggande för teorier om organisering är deltagande. Politisk organisering är processer där aktörer handlar för att gemensamt definiera och åtgärda samhällsproblem. Deltagandet har, för att kunna sägas vara en organiseringsprocess, en viss regelbundenhet och är i någon mån formbunden, men inte nödvändigtvis formellt reglerad. Organisering är alltså en process vars resultat sannolikt oftast blir till en ny organisation, även om det inte behöver vara fallet. En organiseringsprocess kan stanna av någonstans på vägen, vilket dock inte behöver betyda att den då blir ointressant att studera.<sup>28</sup>

Enligt Lennart Lundquist,<sup>29</sup> som utvecklat en konkret operationalisering, innebär organisering en process där aktörernas *preferenser*, dvs. rangordningen av aktörernas mål och önsknings, omsätts till *prioriteringar* som är de faktiska politiska riktlinjerna i samband med det politiska handlandet. Preferenserna och prioriteringarna måste, för att få till stånd en konkret organiseringsprocess, kopplas till dels *resurser* (pengar, kapital, personal, information), dels *handlingsförmåga*, dvs. utvecklade instrument eller redskap att handla. Den aktuella organiseringsprocessen drivs fram av enskilda individer i en oftast mycket komplicerad process där Lundquist identifierar fem variabler, kallade organiseringsvariablerna, som väsentliga för att förstå organiseringsprocessens förlopp och utfall:

- *Strukturering* anger hur den interna resurs- och maktfördelningen går till. Är det en strukturering efter demokratiska principer (fullmäktige/styrelse), efter hierarki (över- och underordnade i ett fastlagt regelverk) eller efter nätverksprinciper osv.

<sup>28</sup> se Bostedt 1991, kap. 3,

<sup>29</sup> se Lundquist 1987, Lundquist 1998, jfr även Bogason 2000, s. 98f.

- *Roller* är själva enheterna i organisationens arbetsfördelning och bestämmer vad en viss person får och bör göra i organisationen och kan exempelvis vara chefsroll, expertroll, verksamhetsspecifika roller, administrativa roller etc.
- *Procedurer* reglerar och samordnar rollernas interaktion och utgörs av de metoder eller tekniker som organisationen utnyttjar.
- *Kultur* är de normer som binder samman aktörerna och består av dominerande värden och verklighetsuppfattningar som medlemmarna i organisationen har.
- *Rum* berör organisationens geografiska aspekter och kan gälla den geografiska räckvidden för verksamheten, ortsmässig organisation eller utformningen av organisationens lokaler osv.

Om vi uttrycker det nyss sagda i en något annorlunda språkdräkt kan sägas att en organiseringsprocess utgår från ett antal individers mål eller önskningsar (rangordnade preferenser) att åstadkomma samhällsförändringar. För att uppnå målen krävs resurser i form av pengar, kunskaper och/eller personal som i sin tur ingår i en institutionell ordning eller strukturering där det finns specifika roller, en grundläggande kultur, utvecklade arbetsätt eller procedurer och en bestämd rumslik karaktär. Grundtanken är att de fem organiseringsvariablerna, som i sig är föränderliga eller dynamiska, utgör kanaler genom vilka aktörernas preferenser eller avsikter omvandlas till politisk handling.

Forskningsintresset i denna studie rör hur de olika kommunerna i Halland organiserar samverkan med varandra för att lösa olika uppgifter. Jag ska mer konkret studera hur kommunerna agerat i samband med dels etablerandet av en helt ny regional samarbetsorganisation, kommunalförbundet *Region Halland*, dels fyra fall av mellankommunal samverkan gällande (1) Halmstads, Hyltes och Laholms kommuners engagemang inom den

s.k. *Entreprenörregionen*, (2) Falkenbergs arbete med Projekt Fegensamverkan, (3) Varbergs deltagande i *Sjuhäradshäradshäradens kommunalförbund* samt (4) Kungsbackas medverkan i *Göteborgsregionens kommunalförbund*. Analysen av dessa organiseringsprocesser kommer att göras i tre huvudmoment rörande dels kommunernas preferenser samt den rådande resurssituationen, dels organiseringsprocessens variabler i termerna strukturering, roller, procedurer, kultur och rum, samt dels prioriteringsaspekter och handlingskapaciteten i respektive fall.

Utgångspunkten är att de individer, i det här fallet oftast företrädare för respektive kommunledning, har med sig ett antal preferenser, dvs. en rangordning av det man vill uppnå genom samarbetet. Väl inne i ett igångsatt samarbete möts preferenserna av en verklighet där resurser och karaktären på organiseringsvariablerna kan utgöra både hinder och möjligheter i att förverkliga de uppställda preferenserna. Organiseringsprocessen resulterar i politisk handling som formats utifrån resurssituationen och förhållandet mellan de olika organiseringsvariablerna. Analysen bör därför starta i att med hjälp av intervjumaterialet och skriftliga dokument undersöka dels aktörernas preferenser att delta i samarbetet, dels vilka resurser som står till förfogande.

Med preferenser avses i detta sammanhang de deltagande individernas rangordningar av värden (mål, avsikter, idéer, önskemål etc.). Det är dock värt att observera att preferenserna inte nödvändigtvis behöver vara målrationella eller nyttomaximerande till sin karaktär. Enskilda kommuners preferenser kan vara väldigt allmänna och exempelvis handla om att fungera som allmänsupporter för andra kommuners målrationella strävanden för att därigenom mer långsiktigt befrämja ett positivt samverkans klimat i en region. En förståelse av preferensstrukturen kräver att vi i analysen inleder med att fråga intervjupersonerna hur det gick till när organiseringsprocessen initierades.

En annan, vid sidan av preferensordningen, väsentlig fråga rör aktörernas bild av vilka resurser som står till förfogande. Med resurser avses här både materiella ting som pengar, material, kapital etc. och immateriella



resurser som kunskap, information och kompetens hos den personal som är involverad. Inledande frågeställningar rörande analysen av organiseringsprocessen lyder då på följande sätt: Hur initierades samarbetet och vilka var initiativtagare? I vilka former inleddes samarbetet och vilka motiveringar fördes fram för att inleda samarbetet? Fanns olika uppfattningar om mål, avsikter etc. under initiativfasen? Hur ser resurssituationen ut? Vilken typ av resurser dominerar och innebär samarbetet att nya resurser tillåts tas i anspråk?

I det andra huvudmomentet fokuseras intresset mot de fem organiseringsvariablerna. Analysen i denna del görs som en beskrivning och en analys av hur respektive mellankommunalt samarbete utvecklats vad gäller strukturering, roller, procedurer, kultur och rum. I det tredje momentet förskjuts intresset från organiseringsvariablerna till frågor om hur verksamheten utvecklats och hur organisationen ifråga gjort prioriteringar och vilka metoder eller instrument som utvecklats för att bedriva olika aktiviteter. Det ska genast sägas att analysen i denna del inte kommer att pröva aktiviteternas faktiska betydelse eller resultat. I huvudsak blir det två ting som ska uppmärksammas. En första fråga är en prövning i vilken mån preferenserna levt kvar under organiseringsprocessen och blivit till mer prioriterade verksamheter respektive vilka preferenser som tappats bort (helt eller delvis). Den andra frågan gäller hur man hanterar konflikter i den aktuella verksamheten. Vilken typ av konfliktlösningsmekanismer har utvecklats? Är det i huvudsak konsensus som gäller och vilka inslag av majoritetsbeslut finns?

Nu kommer frågan om det mellankommunala samarbetets resultat och effekter inte att bli helt obesvarade. I den avslutande delen av analysen ska ytterligare två aspekter belysas; nämligen hur berörda aktörer upplever samarbetets resultat och demokratiska legitimitet.

### *Resultat och demokratisk legitimitet*

En grundläggande utgångspunkt för den här studien är att kommunernas ökande aktiviteter i mellankommunala och regionala sammanhang är ett uttryck för en politisk vilja att öka självstyrelsegraden och förbättra förhållandena i olika kommunpolitiska avseenden. Nu saknar denna studie resurser för att pröva dessa frågor på ett mer djuplodande sätt i termer av exempelvis ekonomiska och verksamhetsmässiga statusbeskrivningar eller av undersökningar av kvaliteten på olika legitimitetsfunktioner etc. Ambitionen kommer att stanna vid att pröva det mellankommunala samarbetets resultat och demokratiska legitimitet med hjälp av utsagor från främst kommunledningarna. Med detta blir värdet av analysen naturligtvis begränsat. Den mest uppenbara bristen är att kommunledningarnas utsagor kan bestå av skönmålning och tillrättalagda uttalanden. Ambitionen har dock varit att bearbeta ett relativt brett material bestående av djupintervjuer, enkätdata, skriftliga dokument där olika perspektiv och åsikter finns representerade.

Avsikten är således att undersöka det mellankommunala samarbetets resultat och dess demokratiska legitimitet. När det gäller frågan om samarbetets resultat kommer jag att analysera aktörernas utsagor med hjälp av en relativt enkel analysmetod. Jag arbetar här med en intressentutvärdering där åsikter, farhågor, förhoppningar, frågor och tolkningar från de berörda sidos dokumenteras. Intressentmodellen betonar ofta kvalitativa metoder som bygger på att utvärderaren i hög grad arbetar med intervjusamtal med berörda aktörer.<sup>30</sup> I mitt fall har ett antal djupintervjuer genomförts och dessa har gjorts på plats i relativt öppna och diskuterande former. Intervjusamtalen har kompletterats med två typer av material: Dels en enkätundersökning bland kommunstyrelsepolitiker i de sex halländska kommunerna och dels har ett relativt stort skriftligt underlagsmaterial (remissvar och andra ställningstaganden från kommunerna i regionala frågor) bearbetats. Resultataspekterna,

<sup>30</sup> se Vedung 1991, s. 57ff.

som främst gäller de fyra fallen av mellankommunal samverkan (och ej Region Halland) behandlas främst i kapitel fyra.

När det gäller frågan om verksamhetens demokratiska legitimitet blir analysmetoden mer komplicerad. Jag kommer härvid att ta sats i mer allmänna utgångspunkter beträffande kommunal demokrati. Frågor rörande den kommunala demokratins förutsättningar och utveckling har varit föremål för en relativt omfattande debatt alltsedan kommunindelingsreformerna avslutades vid 1970-talets början. I de nya kommunerna som då skapades ansåg en del att det fanns risker för att avstånden mellan väljarna och kommunpolitikerna skulle öka och undergräva en del av de demokratiska värden som traditionellt förknippats med den lokala självstyrelsen i Sverige. Andra röster i debatten har istället hävdats att de stora kommunerna vitaliserat demokratin genom att verksamheten vidgats och att vi fått en politisering där partierna drivit mer idépolitiska och principiella frågor jämfört med den något mer triviala bypolitik som kännetecknade det politiska livet på de gamla kommunernas tid. De flesta iakttagare är väl idag överens om att den kommunala självstyrelsen fick en ny demokratisk struktur där ett utpräglat representationsdemokratiskt system etablerades.<sup>31</sup>

Med utvecklingen under 1980- och 90-talen kom begreppen decentralisering och privatisering att knytas till demokratiska utvecklingsstrategier i kommunerna. På 1980-talet uppstod en decentraliseringstrend genom bl.a. reformförslag om kommundelsnämnder och frikommunförsök där tanken var att låta lokala förutsättningar få ett starkare genomslag i det kommunpolitiska arbetet. Därefter följde en privatiseringsvåg där medborgarnas valfrihet och förvaltningspolitisk konkurrens skulle göra kommunen mer kundvänlig och flexibel. I en tredje utvecklingsfas, mot slutet av 1990- och början

av 2000-talet har åter decentraliseringsbegreppet lyfts in i demokratidebatten där nya former för medborgarinflytande och olika typer av demokratiexperiment fått ökat spelrum i den kommunala självstyrelsen.<sup>32</sup>

Flera kommunforskare lämnar en bild av den kommundemokratiska utvecklingen sedan 1980-talet längs en dimension mellan å ena sidan den traditionella representativa demokratiformen där majoritetsbeslut, intressekamp, opinionsbildning osv. är viktiga ingredienser, och å den andra sidan av demokratiteoretiska perspektiv som betonar samarbete, samtal och deliberation. Bäck gör följande konstaterande:

*Sammanfattningsvis förefaller det som om alla de olika förvaltningspolitiska doktrinerna har det gemensamma draget att de förespråkar en demokrati som präglas av ett deliberativt lösande av olika gemensamma problem, snarare än en demokrati som är en arena för intressekamp, konfliktlösning och konflikthantering.<sup>33</sup>*

Denna demokratidebatt kan i grunden tecknas i två skilda varianter. I den första varianten ses den deliberativa eller gemenskapssökande demokratisynen som en alternativ väg att tänka nytt och stort om demokratin i sin helhet. Den andra varianten slår vakt om majoritetsdemokratin men ger utrymme för att komplettera modellen med deliberativa och gemenskapsbaserade modeller. Följaktligen kommer analysen av de mellankommunala samarbetsformer som kommunerna i Halland är involverade i att innehålla en prövning av hur de inblandade aktörerna ser på dimensionen mellan majoritetsdemokrati och deliberativ demokrati. Jag kommer därvid att utnyttja följande aspekter:<sup>34</sup>

<sup>31</sup> se Johansson, Nilsson & Strömberg 2001, Bäck 2000, s. 12f.

<sup>32</sup> se t.ex. Montin 2002 och i Bäck 2000.

<sup>33</sup> Bäck 2000, s. 197.

**TABELL.** *Demokratimodeller: Majoritetsdemokratin och den deliberativa demokratin kännetecken.*

Majoritetsdemokrati	Deliberativ demokrati
Konkurrens om röster i allmänna val	Betonar deltagande och öppenhet.
Majoritetsbeslut viktiga. Preferenser aggregeras genom votering	Rationellt politiskt samtal avgör beslutens innehåll. Preferenser transformeras genom samtal
Mellan valen överläts beslutsrätten på de valda partirepresentanterna	Politiken formas i en kontinuerligt pågående process
Partiernas uppgift är att tala för sina väljares intressen som därmed befinner sig i konkurrens mellan olika särintressen	Samtalet, deliberationen, syftar till att uppnå ett allmänintresse i politiken
Politikens representativitet, effektivitet och möjligheter till ett tydligt ansvarsutkrävande är centrala värden	Avgörande för beslutens demokratiska innehåll är att de utvecklats i ett aktivt offentligt rum.

Analysen i denna del kommer inte att bli alltför djuplodande utan ska ses som en mer allmän orientering gällande det mellankommunala samarbetets demokratiska legitimitet. Jag ska istället fördjupa det operativa analysintresset åt olika aktörers deltagande för vad som sker i de aktuella policyprocesserna. Detta kommer att göras med hjälp av *legitimitetsbegreppet*.

I den tidigare framställningen har det framgått att mellankommunalt samarbete innefattar särskilda legitimitetsproblem. Kärnan i dessa problem består i att samhällsorganisationen på lokal och regional nivå uppvisar en tilltagande komplexitet och organisatorisk uppsplittring. De enskilda kommunerna har uppenbarligen ökat sitt engagemang och intresse i politiska frågor långt utanför den egna kommungränsen. Man har blivit deltagare i organisationer som sträcker sig både inom och mellan regioner. Bara genom att översiktligt teckna

kommunernas omvärldsenngagemang blir bilden oerhört komplicerad. Kommunernas deltagande i olika nätverk, informella organisationer och mer formella kommunalförbund ger ett, även för de initierade beslutsfattarna, oöverskådligt intryck. Vi har fått en situation med många organisationer, olika regelverk, skilda rumsliga organisationsdomäner och en stor uppsättning informella kontakter i kommunernas umgänge med andra, både offentliga och privata, aktörer.

I detta finns uppenbara legitimitetsproblem i att medborgarna eller de styrda har svårt att förstå regelverket, att utkräva politiskt ansvar och påverka det politiska innehållet. Legitimitetsaspekterna har, som ska visas i det följande, bäring på hela den institutionella ansats som presenterats i detta kapitel. Legitimiteten i det politiska arbetet kan ses som en faktor för det politiska aktörernas beteenden i stort, avseende medvetenhet om kollektiv samhandling (i kontrast till enkel nyttomaximering), om organiseringens stabilitet och om verksamhetens resultat. Men vad menas då med legitimitet och hur kan vi studera det i detta sammanhang?

I den samhällsvetenskapliga traditionen har det varit just de styrdas *uppfattningar* om politikens legitimitet som stått i fokus för analysen. En viss politik eller politisk styresform har ansetts som legitim om de berörda personerna uppfattat den som legitim. Samhällsvetarna har i sin syn på legitimitet ofta utgått från Max Weber. Den brittiske statsvetaren David Beetham utvecklar i boken *The Legitimation of Power* en grundlig kritik mot att betrakta och analysera legitimitet på grundval av undersåtarnas uppfattningar i frågan<sup>34</sup>. Beetham lyfter istället fram en betydligt mer ambitiös syn på studiet av politisk legitimitet. Beetham hävdar att legitimitet bör analyseras på tre nivåer.

*För det första*, och mest grundläggande, bör legitimitet kopplas till gällande regler och olika rättsliga grundkrav. I detta fall, dvs. i analysen av mellankom-

<sup>34</sup> den följande tabellen är hämtad från Jerneck & Sjölin 2000.

<sup>35</sup> Beetham 1991, s. 9

munalt och regionalt samarbete, betingas verksamhetens legitimitet på den mest grundläggande nivån av förekomsten av formaliserade regler och dessa reglers betydelse för organisationens arbetssätt (procedurregler) och verksamhet (regler rörande verksamhetens inriktning och omfattning). I den mån det saknas regler eller om regelverket är betydelselöst kan, enligt Beetham, den aktuella organisationen betraktas som illegitim. Jag kommer därför som ett led i studiet av de aktuella mellankommunala och regionala samarbetsformerna att analysera regelverkets struktur och betydelse i respektive fall. I de aktuella fallstudierna varierar regelverkets formalisering från låg grad av formalisering i Projekt Fegensamverkan till en hög grad av regelmässig formalisering i organ som exempelvis Göteborgsregionens kommunalförbund respektive Region Halland. Jag kommer därför i analysen av den demokratiska legitimiteten att kortfattat belysa dels det offentliga regelverket i form av lagar och förordningar som gäller för mellankommunal samverkan, dels de regler och formella stadganden som gäller i respektive fall. Följande frågor ska besvaras:

- Vilka *formella regler* styr arbetet i de studerade fallen av regional och mellankommunal samverkan? Vilken betydelse har reglerna för samarbetets innehåll och utveckling?

På *den andra nivån* hävdar Beetham betydelsen av att både de styrande (makthavarna) och de 'styrda' utvecklats ett gemensamt rättfärdiggörande av de gällande reglerna. De mellankommunala eller regionala samarbetsorganen bör för att vara legitima innehålla en viss grad av *principiellt samtycke* mellan makthavarna och de aktörer som kan betecknas som 'styrda.' Med principiellt samtycke avses att samarbetet ifråga kan knytas till vedertagna normer eller värderingar som de involverade aktörerna gemensamt omfattar. Samarbetsorganen kan inte, för att vara legitima byggas upp för att exempelvis enbart tillgodose intressen bland politikerna själva eller bland enskilda organisationsintressen.

*Den tredje nivån* i Beethams legitimitetsteori är den mest ambitiösa och jag kommer att kalla den för *aktivt samtycke*: På denna nivå betingas legitimiteten av vilken grad av konkreta aktiviteter eller andra manifesta uttryck som kan avläsas utifrån makthavarnas och de styrdas sida. Det räcker alltså inte att det finns ett principiellt samtycke i att makten accepteras utifrån rådande normer och värderingar. Det krävs också handlingar som markerar samtycke.

Med makthavare avses här de personer eller organisationsföreträdare som utgör den politiska respektive administrativa ledningen i de studerade samverkansorganen (ledande politiker och tjänstemän). Men vilka är då att betrakta som 'styrda' utifrån en mellankommunal organisations horisont? Ytterst sett bör det naturligtvis vara medborgarna i det geografiska område som innefattas i det aktuella samarbetet. Problemet är dock, som visats i en rad undersökningar, att medborgarna har svaga kunskaper och litet intresse för den här sortens mellankommunal samverkan. Vi skulle därmed kunna säga att legitimiteten, redan i utgångsläget, är försvagad när det gäller både principiellt och aktivt samtycke i huvuddelen av dagens regionaliseringsprocesser.

Jag kommer därför att utnyttja två sfärer där det medborgerliga samtycket tas tillvara. I den första sfären finns medborgarna och olika medborgargrupper som t.ex. folkrörelser, intresseorganisationer, sociala rörelser osv. Bland medborgargrupperna kommer jag också att räkna de politiska partierna. Det bör genast noteras att det inte funnits tillräckligt med projektresurser för att undersöka vare sig vad enskilda medborgare tycker eller hur de olika medborgargrupperna aktiverat sig för att påverka det mellankommunala samarbetet. Jag har dock i intervjuer ställt frågor om hur de ledande aktörerna i det mellankommunala samarbetet betraktar medborgarnas intresse och engagemang. Detta är då naturligtvis ingen tillfredsställande undersökningsmetod för att analysera graden av legitimitet, men ger ändå en sorts ingångsvärden för hur den ena parten i sammanhanget upplever graden av samtycke från medborgarnas sida.

Jag kommer dock i denna del att på ett mer djuplodande sätt analysera de politiska partiernas principiella och aktiva samtycke. Genom att företrädare för de politiska partierna i Halland kommit till tals i intervjuundersökningen finns i vart fall uppgifter från en specifik medborgargrupp representerat i materialet. Följande serie av frågor ska behandlas:

- På vilka sätt har frågor om demokrati och *medborgarinflytande* diskuterats i de organiseringsprocesser som resulterat i bildande av nya mellankommunala och regionala organ?
- På vilka sätt uppfattar de ledande företrädarna medborgarnas och medborgargruppernas principiella och aktiva samtycke för det aktuella samarbetet?
- Har de *politiska partierna* lämnat något principiellt respektive aktivt samtycke till de studerade samarbetsformerna?
- På vilka sätt har de politiska partierna påverkats?
- Har partiernas aktiviteter i regionala frågor ökat?
- På vilka sätt har relationerna mellan partiets lokalorganisationer och den regionala (län eller distrikt) organisationen påverkats av regionaliseringsprocesserna?

I en andra legitimitetssfär kommer jag att betrakta respektive kommuns förtroendevalda politiker, både i kommunfullmäktige och i kommunstyrelsen, som representanter för medborgarna. Ambitionen är att försöka dokumentera i vilken grad politikerna i fullmäktige respektive kommunstyrelse givit sitt principiella och aktiva samtycke för att utveckla mellankommunalt samarbete. Genom djupintervjuer och enkäter kommer ledande kommunpolitiker

att få ta ställning frågor om sitt samtycke till medverkan i mellankommunalt och regionalt samarbete och, inte minst viktigt, på vilka sätt kommunens representanter i mellankommunala och regionala organ försöker förankra sitt agerande i den egna hemkommunens fullmäktige respektive styrelse.

Jag kommer i denna del även att fokusera analysen mot hur de enskilda kommunpolitikerna berörs. I den regionpolitiska debatten har politikernas roller kommit att diskuteras i delvis nya banor. Det har bl.a. talats om framväxten av en ny typ av regionpolitikerroll. I grunden handlar detta om hur politikerna uppfattar sin roll som representant.<sup>36</sup>

I traditionell statsvetenskaplig analys av förtroendevaldas representationsuppfattningar har det varit vanligt att tala om (1) *en väljardelegat* med ett i förhållande till väljarna bundet mandat, dvs. det är den enskilde politikerns skyldighet att kontinuerligt under mandatperioden hålla sig ajour med väljarnas åsikter och strikt följa dessa, om (2) politikern som *partiombud*, dvs. att politikern ser sig som ombud för sitt eget politiska parti, om (3) *en förtroenderoll* som istället innefattar ett öppet mandat utan skyldigheten att slaviskt följa väljaropinionen och först i efterhand vid allmänna val få finna sig att kunna bli bortröstad.

För de politiker som får uppdrag i regionala organ blir sannolikt den egna representationsuppfattningen mer komplicerad jämfört med uppdragen i kommunens egna nämnder och i fullmäktige. Komplikationen består i att politikern vid sidan av hänsynen till sitt parti eller sina väljare nu måste väga in den egna kommunens intressen i relation till politiker från andra kommuner. Samtidigt är ju själva poängen med samarbetet att väga in ett helhetsintresse till gagn för samtliga kommuner. Det finns mycket som talar för att politikerna i dessa sammanhang utvecklar en representationsstil som är mer av en förtroenderoll medan det egna partiets eller väljarnas intressen skjuts i bakgrunden.

<sup>36</sup> nyligen gjorda analyser av lokal- och regionpolitikens representationsroller finns i exempelvis Kristensson 1999 och i Bäck 2000.

Jag ska i den kommande analysen, rörande denna andra legitimitetsfär, behandla följande serie av frågor:

- I vilken mån har de *enskilda kommunerna* givit sitt principiella och aktiva samtycke till medverkan i de studerade fallen av regionalt och mellan-kommunalt samarbete?
- På vilka sätt har kommunerna utvecklat det interna förankrings- och demokratiarbetet med hänsyn taget till att kommunen ökat sina åtaganden i regionala och mellankommunala sammanhang?
- På vilka sätt uppfattar ledande *kommunpolitiker* att deras arbetssätt förändrats genom deltagande i regionala mellankommunala organ?
- Företräder politikern i första hand sitt parti, sin kommun eller sina väljare?

## Den fortsatta framställningen

Den teoretiska genomgången har utmönstrat ett antal operationaliserade uppgifter inför den empiriska analysen i de kommande kapitlen. I nästa kapitel kommer fokus att riktas mot Region Hallands framväxt och organisering och i kapitel fyra behandlas de organiseringsprocesser och resultatasppekter som gäller för de fyra fallen av mellankommunal samverkan (Göteborgsregionens kommunalförbund, Sjuhärads kommunalförbund, Projekt Fegensamverkan samt Entreprenörsregionen). I det femte kapitlet behandlas så de demokratiska samt legitimitetsmässiga frågorna i respektive fall (inklusive Region Hallands framväxtprocess). I det avslutande kapitlet summeras analysen och vi återvänder till de grundläggande problem som formulerats i det första kapitlet.

## 3. Regionaliseringen i Sverige och i Halland

### Inledning

Diskussionen om hur den regionala samhällsorganisationen ska utformas har pågått under mycket lång tid. Bara under efterkrigstiden har en rad utredningar rörande länsindelning, länsdemokrati och samordnad länsförvaltning publicerats. Trots dessa propåer om reformer har väldigt lite förändrats gällande organisation och geografisk struktur i svensk länspolitik. Den traditionella länsindelningen har i huvudsak bestått fram till mitten av 1990-talet då Skåne och Västra Götalands län bildades. På samma sätt har huvudmannaskapet för sjukvården varit en angelägenhet för landstingen även om en del uppgifter inom äldrevård och psykiatri överförts till ett primärkommunalt ansvar. Slående är också att det regionala utvecklingsarbetet betraktats som en statlig angelägenhet, trots åtskilliga propåer under efterkrigstiden om att satsa på en lokal eller regional självstyrelsemodell för detta politikområde. Statlig ämbetsmannaförvaltning har, i vart fall fram till mitten av 1990-talet, varit dominerande i förhållande till lokala och regionala intressen.<sup>37</sup>

Från 1990-talets början har dock förändringsvindarna kommit att blåsa över den regionala samhällsorganisationen och en del av de reformförslag som lagts fram av utredningar har också kommit att förverkligas. Det gäller den redan nämnda länsammanslagningen i Skåne och Västra Götaland och det gäller möjligheterna för kommunala samverkansorgan att överta delar av det statliga utvecklingsansvaret och en del andra uppgifter. Historien om 1990-talets reformarbete i dessa avseenden är väl inte helt färdigberättad men väsentliga inslag i förklaringen av förändringen handlar bland annat om den svenska EU-integrationen, om storstädernas starka roll, förändringar inom landstingen och, inte minst, som denna studie avser att fördjupa förståelsen av, för-

ändringar i villkoren för den kommunala självstyrelsen. Även i Hallands län, och om vi nu avgränsar perspektivet till 1990-talets utveckling, försiggår en tämligen dramatisk regionpolitisk utveckling.

Framställningen i detta kapitel kommer att ordnas i två huvuddelar. För det första ska, som en introducerande bakgrund, den regionpolitiska reformutvecklingen i Halland under 1990-talet beskrivas. Hur har de halländska kommunerna ställt sig till de förslag och faktiska förändringar som skett vad gäller regionaliseringen i Sverige? För det andra ska framväxten och bildandet av kommunalförbundet Region Halland beskrivas och analyseras. Hur väcktes initiativet att bilda Region Halland och hur utvecklades organiseringsprocessen. Vilka kommunpolitiska preferenser och prioriteter har varit de viktigaste bakom bildandet av Region Halland? Undersökningen av Region Halland omfattar perioden från initiativtagandet någon gång under år 1999 till verksamhetsstarten i början av år 2003.

### Den halländska regionfrågan

I Sverige kom 1990-talet att innebära två betydelsefulla förändringar i samhällsorganisationen på regionnivå. För det första förändrades den geografiska indelningen genom att Skåne respektive Västra Götalands län bildades. Reformen innebar att ungefär 30 procent av Sveriges befolkning fått en ny sjukvårdshuvudman, nya lösningar inom kollektivtrafiken, en ny statlig länsförvaltning och en helt ny demokratisk-politisk situation genom de nyvalda regionfullmäktige som etablerats i Skåne respektive Västra Götaland. För det andra introducerade riksdagen år 1997 en försöksverksamhet med regionalt självstyre i fyra

<sup>37</sup> se Johansson 2003, Krantz 2002.

län, Skåne, Västra Götaland, Kalmar län samt Gotlands län. Försöksverksamheten innebar bl.a. att kommunala organisationer övertog ansvaret för delar av det regionala utvecklingsarbetet från den statliga länsförvaltningen.

Reformarbetet bör ses mot bakgrund av två huvudproblem som präglade diskussionen om svensk länsförvaltning under hela efterkrigsperioden. Det första problemet har handlat om institutionsutformning. Denna diskussion har försiggått mellan två sidor. På ena sidan de som förordade statlig styrning av regionalpolitiken och, på den andra, de som hävdade betydelsen av ett stärkt regionalt självstyre. Lite förenklat kan vi säga att reformdiskussionen rörande den svenska regionnivån stått mellan dels en länsdemokratilinjé, baserat på ett direktvalt fullmäktige med stort inflytande för de politiska partierna, dels en länsförvaltningslinjé som innebär en fortsatt satsning på starka länsstyrelser, där regionen ses som en del av den statliga förvaltningsorganisationen. Det andra problemet har gällt överväganden rörande länsindelningen. Vid olika tillfällen har frågan om att utforma en ny geografisk struktur för länen lyfts upp på dagordningen. I diskussionen har man pekat på kommunindelningsreformerna under 1960- och 70-talen som innebar en total omstöpning av det geografiska kommunlandskapet i Sverige. Detta är, menar många, något som också borde ha påverkat den geografiska utformningen av länen. Men trots ett flertal konkreta förslag har alltså länsindelningen förblivit intakt fram till mitten av 1990-talet.<sup>38</sup>

Det förnyade reformarbete som igångsätts under 1990-talet inleds år 1991 då regeringen tillsatte en utredning, kallad Regionutredningen, för att analysera den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad samt att göra en perspektivstudie med olika alternativ för en framtida struktur.<sup>39</sup> Utredningen publicerade sina resultat i

juni 1992 och skisserade tre alternativa scenarier för den framtida regionala samhällsorganisationen i Sverige.<sup>40</sup> För det första fanns ett alternativ med fortsatt satsning på *statligt regionalt ansvar*. Alternativet kan kopplas till det som traditionellt beskrivits som länsförvaltningslinjén, dvs. att staten kraftsamlar sina regionala uppgifter inom statens företrädare i länen, dvs. länsstyrelserna. För det andra lyfte utredaren fram den tidigare länsdemokratilinjén, nu kallat *regionalt folkstyre*. Detta alternativ innebär att ansvaret för de offentliga uppgifterna på regional nivå läggs på självstyrande och direktvalda regionala organ – regionfullmäktige. Det tredje alternativet kallas *kommuner i samverkan* och här skulle kommunerna kunna ta ansvar för merparten av den offentliga servicen i regionerna. Det skulle innebära att landstingen avvecklas och att kommunerna bli ansvariga för nya uppgifter såsom hälso- och sjukvård, kommunikationer, kultur, miljö etc. Kommunövergripande problem var i detta alternativ tänkta att lösas genom att kommunalförbund bildas inom olika områden.

Regionutredningen diskuterade även den geografiska strukturen på regional nivå och presenterade ett antal alternativ för en framtida länsindelning för Sverige. Utredaren hävdade att det var dags att se över länsindelningen på grund av att de näringsgeografiska utgångspunkterna inte längre ansågs överensstämma med de gällande länsgränserna.

Resultatet av utredandet bildade underlag för en parlamentarisk utredning, Regionberedningen, med uppdrag att mer konkret utforma förslag rörande den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå. Regionberedningen publicerade sitt slutbetänkande under 1995 vari fanns förslag om att skapa nya regioner i Skåne och Västsverige.<sup>41</sup> Utredningsförslagen följdes under 1996-97 med riksdagsbeslut som i sam-

<sup>38</sup> se Krantz 2002.

<sup>39</sup> Dir 1991:31

<sup>40</sup> SOU 1992:63

<sup>41</sup> SOU 1995:27



manfattning innebar att Skåne och Västra Götalands län bildades samt att en försöksverksamhet med en ny regional samhällsorganisation inleddes i Skåne, Kalmar län, Gotland och Västra Götaland.

Under våren 2002 har riksdagen beslutat att försöksverksamheten i Västra Götaland och Skåne får fortsätta en mandatperiod till och att även övriga län (alltså i hela Sverige) ges möjlighet att via indirekt valda kommunalförbund, benämnda kommunala samverkansorgan, överta statliga uppgifter rörande regional utveckling. Förutsättningen för att få bilda kommunala samverkansorgan är att *samtliga* kommuner i ett givet län ansluter sig som medlemmar i det aktuella kommunalförbundet. Nu är väl inte sista ordet sagt i reformdiskussionen men ett intressant utvecklingsdrag under reformperiodens slutdel (1998-2002) är att kommunerna flyttat fram sina positioner och intressen i svensk regionpolitik.

Vid ingången av år 2004 finns åtta kommunala samverkansorgan med ansvar för delar av de tidigare statliga medlen för regionala utvecklingsinsatser m.m. I dagsläget existerar alltså tre olika modeller för hur regional utvecklingspolitik bedrivs i Sverige. I nedanstående matris summeras situationen och det är tydligt att det främst varit län i södra delen av Sverige som varit drivande i att skapa en regional utvecklingspolitik med grund i den kommunala självstyrelsen.

För Hallands del har denna utveckling inneburit en rad konsekvenser. Bildandet av Skåne respektive Västra Götaland innebar att de politiska aktörerna i Halland vid mitten av 1990-talet gav länsindelningsaspekterna förnyad uppmärksamhet. Flera ledande politiska aktörer oroade sig för hur Halland skulle kunna hävda sig i politiska och ekonomiska avseenden i konkurrens med de stora regionerna i norr respektive söder om Halland? En del hävdade vid mitten av 1990-talet, främst inom det socialdemokratiska partidistriktet, att Hallands län borde delas, där södra Halland borde få ingå i Skåne-regionen medan norra Halland borde föras till Västra Götalandsregionen. Andra aktörer motsatte sig detta förslag och hävdade istället att Halland hade ett flertal regionpolitiska, ekonomiska och lokaliseringssmässiga fördelar av att få stå självständigt i förhållande till de två storregionerna. Inte sällan åberopade anhängarna av ett bevarat Halland den specifika halländska landskapsidentiteten och länets kultur- och naturmiljö som konkurrensfördelar i sammanhanget.

Mot bakgrund av försöksverksamheten med en ny regional ansvarsfördelning i Skåne, Västra Götaland, Kalmar län och Gotland ökade intresset bland kommuner och landstinget att även i Halland få axla ett större politiskt ansvar inom den regionala utvecklingspolitikens område. Mot slutet av 1990-talet sker, som

<b>FÖRSÖKSLÄN</b>	<b>LÄN SOM STARTAT KOMMUNALT SAMVERKANSORGAN (2003/2004)</b>	<b>LÄN MED STATLIGT DOMINERAD UTVECKLINGSPOLITIK</b>
<b>Götaland:</b> Skåne, Västra Götaland	<b>Götaland:</b> Östergötland, Halland, Blekinge, Kalmar län, Gotland	<b>Götaland:</b> Kronobergs län, Jönköpings län
<b>Svealand:</b> –	<b>Svealand:</b> Södermanlands län Uppsala län, Dalarna	<b>Svealand:</b> Västmanland, Örebro län, Stockholms län, Värmland
<b>Norrländ:</b> –	<b>Norrländ:</b> –	<b>Norrländ:</b> Gävleborg, Jämtland, Västernorrland, Västerbotten, Norrbotten

jag ska undersöka närmare i nästa delavsnitt, en partipolitisk samling i Halland för att skapa ett kommunalt samverkansorgan, senare döpt till Region Halland. Med 2002 års riksdagsbeslut om den regionala samhällsorganisationen öppnades möjligheterna även för Hallands kommuner att överta de statliga uppgifterna inom delar av den regionala utvecklingspolitiken.<sup>42</sup> Låt oss något mer detaljerat belysa hur politikaktörerna i Halland har agerat i regionfrågan under 1990-talet. Undersökningen avser att lyfta fram på vilka sätt de halländska kommunerna<sup>43</sup> och de halländska kommunpolitikerna betraktat denna utveckling utifrån främst tre aspekter:

### 1. *Regionfrågans drivkrafter i Halland*

Hur ser de halländska politikaktörerna på frågan om vilka drivkrafter som finns bakom framväxten av en speciell regionfråga på den politiska dagordningen i svensk politik?

### 2. *Den regionala samhällsorganisationens utformning, roll och uppgifter*

Vilken modell i termer av statligt regionalt ansvar, regionalt folkstyre respektive kommuner i samverkan förordas av kommuner och politiker i Halland? Vilken syn finns på demokratifrågornas betydelse? Vilken roll bör kommunerna ha i förhållande till en ny regional organisation i Halland? Vilken roll ska staten och länsstyrelsernas spela för den regionala utvecklingen?

### 3. *Länsindelningen i Halland*

Vilka perspektiv och åsikter har funnits bland kommunerna och kommunpolitikerna vad gäller länsindelningsfrågor i allmänhet och rörande den halländska länsgränsen i synnerhet?

I den följande analysen kommer främst tre typer av material att utnyttjas. Dels utsagor från djupintervjuundersökningen, dels enkätdata från en undersökning med kommunstyrelsepolitiker i de halländska kommunerna, dels en relativt omfattande skriftlig dokumentation, främst bestående av remissyttranden från kommunerna. Den skriftliga dokumentationen består av remissvar som lämnats från hallandskommunerna rörande regionutredningens (SOU 1992:63, SOU 1992:66) regionberedningens (SOU 1993:97, SOU 1995:27) och Parkkommitténs betänkanden (SOU 2000:85) samt en del annat skriftligt material som belyser kommunernas ställningstaganden i dessa frågor under perioden 1992-2002.

### *Regionfrågans drivkrafter i Halland*

Inledningsvis ska jag belysa hur politikaktörerna i Halland ser på frågan om vilka drivkrafter som finns bakom framväxten av en speciell regionfråga på den politiska dagordningen. I den svenska debatten om regionernas utveckling har det varit vanligt att återropa åtminstone fem typer av drivkrafter.

Den första, som vi kan kalla *internationaliserings-tesen*, lyfter fram EU-integrationen som en avgörande drivkraft bakom regionaliseringen. Många har talat om utvecklingen som framväxten av ett regionernas Europa, där EU-nivån tillsammans med regionerna utgjorde framtidens viktigaste politiska enheter. När EG:s 12 medlemsstater 1991/92 ställde sig bakom Maastrichtfördraget utgjorde regionerna en väsentlig del i det som skulle bli det framtida Europas samhällsliv. Genom inrättandet av en särskild regionkommitté och genom en relativt omfattande regionretorik skapades stora förhoppningar om en starkare regional självstyrelse i framtiden. Till detta fanns det en stark politisk vilja från EU:s sida att satsa resurser på interregionalt samarbete över nationsgränserna, något som i Sverige inspirerade

<sup>42</sup> se Konstitutionsutskottets betänkande 2001/2002:KU07

<sup>43</sup> med 'kommunernas ställningstaganden' avses nedan hur de sex halländska kommunerna, var för sig, tagit ställning till olika frågor genom majoritetsbeslut i kommunstyrelse respektive kommunfullmäktige.

till förnyade ansträngningar att vitalisera samarbetet mellan regioner över bl.a. Öresund och Östersjön.

En andra drivkraft, delvis kopplad till internationaliseringsten, har utgjorts av argument kopplade till *en stärkt demokrati*. Regionerna har setts som strategiska instrument att kunna vitalisera en tämligen tröttkörd nationell demokrati, att få fart på de politiska partierna och allmänt svara för en sorts demokratisk kompensation i tider av internationalisering och politisk anonymisering.

En tredje drivkraft bygger på en *sakfrågepolitisk argumentation* där det anses förhålla sig på det sättet att ett växande antal politiska problem varken kan lösas av nationalstaten eller av politiska organ i lokalsamhället. Det finns med andra ord ett ökande behov av politiska lösningar på mellannivån i det politiska systemet. Den fjärde drivkraften bygger på mer renodlade *effektivitetsargument* där det dels anses saknas samordning mellan ett växande antal aktörer på den regionala nivån (en administrativ röra), dels finns behov av att göra rationaliseringsvinster (t.ex. genom färre län) för att åstadkomma besparingar i den offentliga sektorns finanser. En femte drivkraft, besläktad med den fjärde, har att göra med att dagens administrativa länsgränser inte längre anses överensstämma med olika funktionsbehov i samhället som näringslokalisering, arbetspendling osv. Detta argument handlar om att anpassa *den geografiska länsindelningen* efter grundläggande socioekonomiska och demografiska förhållanden.

Hur ser då de halländska politikaktörerna på dessa drivkrafter och finns det en specifik halländsk syn på regionaliseringens drivkrafter? I denna del kommer data dels från enkätundersökningen med ledamöter i kommunstyrelserna i de halländska kommunerna att utnyttjas, dels kommer djupintervjumaterialet att konsulteras. Vad som är intressant med denna analys är också att den är en uppföljande studie av en likartad undersökning

som gjordes under perioden 1996-98 (i fortsättningen omtalad som "undersökningen 1998"). Vi kan alltså av materialet få besked om en del förändringsdrag i politikaktörernas syn på regionaliseringens drivkrafter. Låt oss börja med hur kommunstyrelsepolitikerna ser på internationaliseringens betydelse för regionfrågans framväxt:

**TABELL.** Halländska kommunstyrelsepolitikernas åsikter om internationalisering<sup>44</sup>

Ta ställning till följande påstående:

*Regionfrågan är ett uttryck för en ökande internationalisering, dvs. att svensk politik kommit att bli alltmer sammanlänkad med internationella frågor och problem.*

Politiker i kommunstyrelsen	Instämmer helt eller instämmer i stort sett	Helt motsatt eller i stort sett motsatt åsikt	Ingen åsikt – vet ej
Halland 1998 (n=34)	77%	20%	3%
Halland 2002 (n=96)	78%	20%	2%

Till synes hävdar kommunstyrelseledamöterna mycket starkt att regionfrågan är ett uttryck för en ökande internationalisering. Detta är en åsikt som varit förhållandevis stabil både i Hallands län och i övriga Sverige.<sup>45</sup> Vi skulle kunna förenkla slutsatsen i denna del genom att hävda att de flesta kommunstyrelsepolitiker i Halland ställer sig bakom tesen om ett regionernas Europa. Regionaliseringen drivs fram dels av ökande internationalisering och som visas i den följande tabellen av att kommunstyrelseledamöterna anser att det finns ett ökande behov av sakpolitiska lösningar på den regionala samhällsnivån.

<sup>44</sup> Enkätundersökningen kallad Halland 1998 genomfördes under perioden mars-april 1998 i ett urval av kommunstyrelsepolitiker i sex län, däribland (n=34, svarsfrekvens 80%). Enkätundersökningen Halland 2002 genomfördes i mars-april 2002 och i en betydligt större population (n=96, svarsfrekvens 74%).

<sup>45</sup> se analyser av den parlamentariska regionkommittén i Johansson 1999b

Attityderna i tabellen nedan, som också varit stabila sedan 1998, är av särskilt intresse för denna studie. Politikerna själva pekar enligt tabellen på att det finns ett ökande behov av politik någonstans mellan centralstatlig och lokalpolitisk nivå.

**TABELL.** De halländska kommunstyrelsepolitikernas åsikter om politiska sakfrågor.

Ta ställning till följande påstående:

*Att en regionfråga placerats på den politiska dagordningen beror på att alltför politiska frågor och samhällsproblem inte kan åtgärdas eller lösas av varken centralstaten i Stockholm eller av primärkommuner.*

Politiker i kommunstyrelsen	Instämmer helt eller instämmer i stort sett	Helt motsatt eller i stort sett motsatt åsikt	Ingen åsikt – vet ej
Halland 1998 (n=34)	77%	16%	7%
Halland 2002 (n=96)	85%	12%	3%

Vilken vikt tillmäter då kommunstyrelsepolitikerna demokratiargumentens betydelse för framväxten av regionfrågan?

**TABELL.** De halländska kommunstyrelsepolitikernas åsikter om demokratiska aspekter.

Ta ställning till följande påstående:

*Regionfrågan är ett uttryck för en politisk vilja att åstadkomma ökad demokrati och medborgarinflytande i svenskt samhällsliv.*

Politiker i kommunstyrelsen	Instämmer helt eller instämmer i stort sett	Helt motsatt eller i stort sett motsatt åsikt	Ingen åsikt – vet ej
Halland 1998 (n=34)	33%	53%	13%
Halland 2002 (n=96)	60%	33%	6%

Det kan synas förvånande att omkring en tredjedel av kommunstyrelsepolitikerna i Halland inte förknippar regionfrågans framväxt utifrån demokratiskäl då det varit just demokratifrågorna som ställts i fokus för riksdag och regerings motiveringar bakom regionreformerna. Nu har denna åsikt kommit att förändras sedan den förra undersökningen. Förändringen är en smula svårförklarlig men en försiktig tolkning av materialet kan här vara att hallandspolitikerna blivit mer medvetna om regionfrågans bakgrund och betydelse i svensk politik under de fyra år som gått sedan förra undersökningen.

År 1998 markerade inledningen på försöken med en ny samhällsorganisation i Skåne, Västra Götaland, Kalmar län och Gotland och det var först från år 2000 som frågan om att bilda ett regionförbund i Halland sköt fart. Det skulle alltså kunna vara frågan om en sorts eftersläpande självförståelse i Halland jämfört med exempelvis situationen i de fyra försökslänen.<sup>46</sup>

Om vi fortsätter beskrivningen rörande regionfrågans drivkrafter kan det vara dags att lyfta fram argumenten rörande besparings- och effektivitetsaspekterna.

<sup>46</sup> I Skåne, Västra Götaland och Kalmar län var andelen år 1998 som instämde (helt eller delvis) på påståendet i tabellen ovan betydligt högre än för Halland. Om andelen i Halland 1998 var 33% låg den bland kommunstyrelsepolitikerna i Skåne på 65%, i Västra Götaland på 47% och i Kalmar län på 58%.

Kommunstyrelsepolitikerna ger följande besked i enkät-materialet:

**TABELL.** De halländska kommunstyrelsepolitikernas åsikter om effektivitetsargument.

Ta ställning till följande påstående:

*Att en regionfråga placerats på den politiska dagordningen beror på ökande krav på effektivitet och besparingar i den offentliga sektorn.*

Politiker i kommunstyrelsen	Instämmer helt eller instämmer i stort sett	Helt motsatt eller i stort sett motsatt åsikt	Ingen åsikt – vet ej
Halland 1998 (n=34)	67%	27%	7%
Halland 2002 (n=96)	57%	32%	10%

Regionfrågan synes bara delvis, om vi får tro politikerna, vara ett uttryck för ökande effektivitets- och besparings-skäl i den offentliga verksamheten. Vi kan här också se en förändring i att dessa frågor betonas något mindre år 2002 jämfört med undersökningen från 1998.

Om vi istället nu vänder oss till djupintervjumaterialet kan konstateras, både för intervjuundersökningen 1998 och för undersökningen 2002/2003, att intervju-utsagorna överensstämmer mycket väl med det som presenterats i tabellerna ovan. Flera intervjupersoner har ifrågasatt realismen i att se regionfrågan som ett demokratiprojekt. Regionfrågan bör, enligt en huvuddel av de intervjuade, istället kopplas till internationaliseringen och EU-frågan och i någon mån till frågan om att vinna politiskt inflytande över sakfrågor som idag styrs av staten och länsstyrelserna. I undersökningen från 1998 var det en relativt stor grupp politiska företrädare som betraktade regionfrågan i främst maktpo-

litiska termer. Argumentationen handlade i hög grad om maktpolitiska intressen inom landstingssfären att gentemot staten hävda sin roll som bärare av tanken om ett regionernas Europa i svensk politik.<sup>47</sup> Tveklöst har denna typ av resonemang nu kommit att tonas ner bland de intervjuade. Den nya samarbetsorientering som utvecklats mellan kommuner och landsting i Sverige, bl.a. i en ökande intressegemenskap kring utvecklingen med att bilda nya kommunala samverkansorgan, har säkert haft betydelse här.

Till denna utveckling ska vi återkomma senare men äger stor relevans för situationen även i Halland. Följaktligen kan vi ur intervjumaterialet från den senaste undersökningen i Halland hitta en uppgradering av demokratimotiven och en ytterligare betoning av att låta det kommunala självstyrelsesystemet få ett ökande sakpolitiskt ansvar för de regionala utvecklingsfrågorna. I denna del synes alltså enkätutsagorna överensstämma mycket väl med intervjuerna. Däremot har betydelsen av internationaliseringens roll, om vi lyssnar till intervjupersonerna, tappat i betydelse för regionaliseringens drivkrafter (något som inte kan utläsas ur enkäterna).

Vid undersökningen 1998 var det en starkare markering av EU:s och exempelvis Östersjösamarbetets betydelse i de regionpolitiska övervägandena jämfört med situationen 2002/2003. Intervjupersonernas utsagor har, för att sammanfatta, kommit att i ökande grad betona demokratifrågorna och de sakpolitiska aspekterna medan internationaliseringen och besparingsmotiven kommit att tonas ner något mellan de båda undersökningstillfällena.

Avslutningsvis ska jag göra en beskrivning av hur de halländska politikaktörerna ser på länsindelningsaspekterna som drivkraft för den svenska regionfrågan. Vi kan utan att överdriva säga att det varit just länsindelningsfrågorna som varit den mest kontroversiella delen i debatten om den halländska regionpolitiken under 1990-talet:

<sup>47</sup> se Johansson 1999a

**TABELL.** De halländska kommunstyrelsepolitikernas åsikter om antalet län.

Ta ställning till följande påstående:

*Regionfrågan är ett uttryck för att det finns för många län i Sverige.*

Politiker i kommunstyrelsen	Instämmer helt eller instämmer i stort sett	Helt motsatt eller i stort sett motsatt åsikt	Ingen åsikt – vet ej
Halland 1998 (n=34)	37%	50%	13%
Halland 2002 (n=96)	35%	55%	9%

Hallands kommunstyrelseledamöter ger här i jämförelse med kommunstyrelsepolitikerna i andra län ett avvikande svar. Regionreformerna kan inte, i huvudsak, kopplas samman med ett behov av att minska antalet län. För politiker i Skåne och Västra Götaland är det närmast en självklarhet att regionfrågan har sin kanske viktigaste drivkraft i en alltmer, av funktionella förhållanden, överspelad länsindelning. Hallandspolitikerna intar ungefär samma ståndpunkt i denna fråga som Gotlands politiker. I detta ligger naturligtvis en värderingsmässig lösning. En majoritet av politikerna i Halland ser ett stort egenvärde i att få behålla Halland odelat. För många av respondenterna vore ett erkännande av att regionfrågan fått sin näring i en otidsenlig länsindelning ett hot mot den egna länsgränsen. Om de territoriella frågorna ska vi fördjupa oss något senare i detta kapitel.

#### *Den regionala samhällsorganisationen*

När regionutredningen år 1992 publicerade sin perspektivstudie bestående av tre alternativa skisser på en framtida regionala samhällsorganisation (regional självstyrelse, kommuner i samverkan, statligt ansvar) deltog samtliga sex hallandskommuner i det efterföljande remissarbetet.

Mer konkret tog kommunerna i Halland ställning till de förslag som den s.k. Västsverigeutredningen (SOU 1992: 66) presenterade och som tog sina allmänna utgångspunkter i regionutredningens perspektivstudier (presenterade i SOU 1992:63). De förslag som kommunerna tog ställning till innebar i korthet följande:

- att bilda ett kommunalförbund, benämnt regionförbund, med landsting och kommuner som medlemmar i de fyra NORP-länen<sup>48</sup>
- att låta detta kommunalförbund, på försök, överta regionala utvecklingsuppgifter från länsstyrelserna och landstingen
- att på sikt avveckla landstingen samt
- att på lång sikt slå samman samtliga NORP-län till en ny region.

Om vi ger en översiktlig sammanfattning av de halländska kommunernas ställningstaganden rörande dessa förslag är det tre förhållanden som bör lyftas fram. För det första att man, från samtliga sex kommuner, var principiellt sett positiv till att låta fler uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken få övergå från länsstyrelsen till den kommunala självstyrelsen. Samtliga kommuner delar också, för det andra, utredningens förslag om att i framtiden skapa en länsstyrelse med ett mer renodlat statligt tillsynsansvar. För det tredje var det emellertid bara Kungsbacka kommun som ställde sig bakom det mer konkreta förslaget att bilda ett västsvenskt kommunal- eller regionförbund. I Kungsbackas remissvar till Västsverigeutredningen sägs bland annat följande:

*För att möta framtida krav är det nödvändigt att Göteborgsregionen stärker sin ställning. Regionen måste snarast formera en företrädare som har mandat att kraftfullt driva*

<sup>48</sup> N=Hallands län, O=Göteborg- o. Bohuslän, R=Skaraborgs län samt P=Älvsborgs län

*för regionen övergripande frågor. Kungsbacka kommun stöder således utredningens förslag att ett regionförbund för Västsverige bildas med ansvar för övergripande västsvenska utvecklingsfrågor.<sup>49</sup>*

Det bör väl tilläggas att beslutet i Kungsbackas fullmäktige inte var enigt, det fanns reservanter, som inte kunde biträda majoritetens uppfattningar i dessa frågor. Övriga fem kommuner i Halland var tveksamma för att inte säga direkt negativa till en kommunalförbundslösning för Västsverige. Generellt kan sägas att ju längre söderut vi kommer i Halland desto mer negativa synpunkter vad gäller bildande av ett västsvenskt kommunalförbund. Främst är det den geografiska indelningsaspekten som lyfts fram i de sydhalländska remissvaren. I yttrandet från Laholms kommun skräds inte orden:

*Frågan om en regionindelning bör enligt vår mening föregås av diskussioner mellan berörda kommuner och landsting innan man "sjösätter" ett förslag som enligt vår mening är en storstadsprodukt utan hänsynstagande till vår historiska och kulturella bakgrund. Om historiska och kulturella hänsyn tagits borde Laholms kommun snarare tillhöra Skåne-regionen än Västsverige.<sup>50</sup>*

Vi ska något senare i framställningen fördjupa analysen av kommunernas och politikernas ställningstaganden gällande länsgränsen och länsindelningen men tveklöst kom Västsverigeutredningen att sätta igång den halländska regiondebatten på allvar. Bland kommunerna var man överens om, bland annat på grundval av demokratiargument, att låta kommunerna få en i förhållande till länsstyrelsen starkare ställning i det regionala utvecklingsarbetet. Däremot mottogs förslaget att bilda ett kommunalförbund bland NORP-länen med mycket kritik (undantaget Kungsbacka). Det var i grunden den starka knytningen till Göteborgsregionen som vållade

kritiska kommentarer, framförallt bland de tre sydhalländska kommunerna Halmstad, Hylte samt Laholm, men även i Varberg respektive Falkenberg hystes stor tveksamhet inför denna knytning. Debatten om både länsindelningsfrågorna och uppgiftsstrukturen i den regionala samhällsorganisationen fick snart nytt bränsle när den s.k. regionberedningen under år 1995 presenterade sitt slutbetänkande. Det är tveklöst så att regionfrågan, betraktat i hela Sverige, då kom att förändras på ett avgörande sätt. Detta är också något som vi med stor tydlighet kan avläsa i de reaktioner som framkom i remissbehandlingen av regionberedningens förslag. Regionberedningen, som publicerade sitt slutbetänkande i februari 1995, föreslog bland annat följande:

- att ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala självstyrelsen ändras så att det regionala utvecklingsansvaret förs över från länsstyrelserna till landstingen
- att länsstyrelsernas roll renodlas till att enbart vara statens företrädare
- att Kristianstads- och Malmöhus län slås samman till ett nytt Skåne län samt att Göteborgs- och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs samt Kungsbacka kommun slås samman till Västra Götalands län.

Utan att överdriva kan sägas att regionberedningens förslag möttes med mycket stor tveksamhet av i stort sett samtliga politikaktörer i Halland. Mest kritik mötte förslaget att bryta loss Kungsbacka kommun från Halland och samtliga kommuner (även landstinget anförde liknande synpunkter i sitt remissvar<sup>51</sup>) är kritiska mot att regionberedningen inte gjort några analyser av konsekvenserna för övriga Halland om Kungsbacka försvinner

<sup>49</sup> Kungsbacka kommunfullmäktige, skrivelse till Civildepartementet, 1992-10-13

<sup>50</sup> Laholms kommun, yttrande 1992-10-20, Kommunledningskontoret

<sup>51</sup> yttrande till Civildepartementet beslutat av Landstingsfullmäktige, Landstinget Halland, 1995-09-25.

till Västra Götaland. Intressant är också kommunernas yttranden gällande regionberedningens förslag att överföra det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna till landstingen. Västsverigeutredningens förslag om att stärka den kommunala självstyrelsens roll i regionpolitiken genom ett kommunal- eller regionförbund hade ett betydligt starkare stöd bland hallandskommunerna jämfört med regionberedningens förslag om att låta landstingen ta över det regionala utvecklingsansvaret. Hallandskommunerna var allmänt sett kritiska mot förslaget att etablera ett specifikt västsvenskt regionförbund, men man ansåg att förslaget var principiellt riktigt - samtliga kommuner i Halland var i grunden positiva till att öka den kommunala självstyrelsens roll i regionpolitiska avseenden (på bekostnad av länsstyrelsen). Men regionberedningens förslag att låta just landstingen ta över ansvaret väckte kritik bland kommunerna i Halland.

I remissvaren på regionberedningens slutbetänkande är samtliga kommuner i Halland fortsatt positiva till att reducera och renodla länsstyrelsens roll till att vara en statens företrädare i länet och likaså var man positiv till att stärka den kommunala självstyrelsen med fler uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken. Däremot var samtliga kommuner tveksamma till förslaget att låta landstingen axla ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet. Ett för hallandskommunerna representativt remissvar togs fram av Falkenbergs kommun:

*Falkenbergs kommun anser att utredningen dragit fel slutsats av sitt resonemang om det regionala utvecklingsansvaret. Landstingen, som idag till helt dominerande del arbetar med hälso- och sjukvård och till det angränsande verksamheter, bör inte ansvara för den regionala utvecklingen och planeringen. Falkenbergs kommun anser istället att landstingen bör avvecklas.<sup>52</sup>*

Det går att hitta liknande formuleringar i de övriga kommunernas remissvar och samtliga kommuner lyfter fram det som kommit att kallas 'överkommunproblemet', dvs. risken för att landstingen, genom bl.a. en stärkt roll i utvecklings- och planeringsavseende, ges en i förhållande till primärkommunerna överordnad roll. I flera av remissvaren från kommunerna i Halland talas om att subsidiaritetsprincipen måste få gälla och att det finns utvecklingsuppgifter som bäst passar att hanteras på den primärkommunala nivån osv. Citatet ovan speglar nog ganska väl en för den tiden typisk uppfattning i kommun Sverige. De flesta kommunpolitiker såg på landstingen som just sjukvårdshuvudmän och landstingens regionalpolitiska och näringslivspolitiska arbete betraktades av kommunerna som tämligen lättviktigt.<sup>53</sup>

I Halmstad kommuns yttrande problematiseras denna fråga relativt utförligt och kommunen skriver att om landstingen ska ta över länsstyrelsernas utvecklingsfrågor kommer kommunernas avstånd till staten att bli längre och kommunfullmäktige ifrågasätter i skrivelsen regionberedningens argumentation om att landstingen skulle vara en naturlig företrädare för länen:

*Halmstads kommun motsätter sig inte att länsstyrelsens uppgifter renodlas på i princip det sätt som beredningen förordar, men finner det anmärkningsvärt att man för sitt resonemang utan att på allvar pröva andra alternativ; alternativ som t ex skulle kunna ta sin utgångspunkt i den nuvarande ansvarsfördelningen, men med olika grad av samband och samspel mellan statliga organ och olika grupperingar av kommuner i samverkan; grupperingar som kan skilja sig beroende på frågans art och som inte behöver beröra bara ett län.<sup>54</sup>*

<sup>52</sup> ur yttrande till civildepartementet över Regionberedningens betänkande "Regional framtid", Falkenbergs kommun, fullmäktige, 1995-08-31.

<sup>53</sup> Landstingen har, under årtionden av statligt ansvar, aldrig utvecklat sin kompetens och sitt deltagande i genomförandet av svensk regionalpolitik. Landstingens viktigaste roll har under 1980- och 90-talens regionalpolitik varit dess ägaransvar för de regionala utvecklingsfonderna och i en mer indirekt roll som deltagare i referensgrupper etc. i en del regionalpolitiska aktiviteter (se Johansson 1991).

<sup>54</sup> ur yttrande till civildepartementet över "Regional framtid", Stadskontoret 1995-11-10 och antaget av Kommunfullmäktige Halmstad kommun 1995-12-20.



Om vi för ett ögonblick lyfter perspektivet bortom den halländska horisonten kan sägas att det med regionutredningens och regionberedningens förslag sker en institutionellt färgad förändring i diskussionen om samhällsorganisationens utformning i svensk politik.

Den klassiska diskussionen om den regionala samhällsorganisationen hade fram till 1990-talet handlat om två alternativ, dels en länsdemokratilinjé med landstingen och den representativa demokratin som kännetecken, dels en länsförvaltningslinjé med staten och länsstyrelserna som viktigaste organ. Som vi sett av hallandskommunernas reaktioner på Västsverigeutredningens betänkande år 1991 fanns en i grunden positiv uppfattning om att låta viktiga regionala utvecklingsfrågor få utformas inom ramen för kommunalförbund. Regionberedningens förslag fyra år senare om att specificera landstingets roll i den regionala utvecklingspolitiken kom därför som kalldusch för många kommunpolitiska företrädare. Om vi formulerade det annorlunda skulle vi kunna säga att Regionberedningen nu vridit klockan tillbaka till den gamla diskussionen om länsdemokrati kontra länsförvaltning.

Detta kom, för att tala i militärtermer, att mobilisera kommunerna i regionfrågan. Det är exempelvis ingen tillfällighet att regionprocessen i Kalmar län kom (kring 1995) att utgå från en gemensam vilja mellan kommunerna att utöka samarbetsytorna för att försöka åstadkomma ett för samtliga kommuner gemensamt yttrande över just regionberedningens betänkande. Regionprocessen i Kalmar län kom därefter att resultera i bildandet av Regionförbundet i Kalmar län och i en medverkan i försöksverksamheten med en ny regional ansvarsfördelning. Den vidare utvecklingen i Kalmar län kom att spela en mycket stor roll för regionfrågan i stort och för det förslag om samverkansorgan som riksdagen ställde sig bakom år 2002, vilket också öppnade möjligheten för Halland att starta ett eget Regionförbund med uppgifter inom den tidigare statligt bedrivna utvecklingspolitiken.

Med detta är vi framme vid det senaste riksdagsbeslutet (från januari 2002) om den regionala samhällsorganisationen och vi ska här ge en översiktlig genomgång av hur kommunerna i Halland reagerade på den s.k. Parkkommitténs slutbetänkande.<sup>55</sup> På grundval av regionberedningens betänkande beslöt riksdagen i december 1996 att inleda en försöksverksamhet med en ny regional samhällsorganisation i fyra län – Skåne, Västra Götaland, Kalmar län och Gotland. Riksdagsbeslutet innebar i huvudsak att försökslänerna fick från staten överta följande uppgifter:

- a. Ansvar för att ta fram ett regionalt utvecklingsprogram (senare även samordningsansvar för framtagande av regionala tillväxtavtal).
- b. Ansvar för regionalpolitiska medel och andra utvecklingsmedel.
- c. Ansvar för att fördela de statliga kulturmedlen till institutioner i respektive län (kom ej att gälla i Västra Götaland).
- d. Ansvar för att upprätta planer för den regionala infrastrukturen.

Försöksverksamheten bedrevs under perioden 1997 till 2002 och utvärderades av Parkkommittén. En av kommitténs viktigaste uppgifter var att pröva försöksreformens betydelse ur demokratisynpunkt. I kommitténs slutbetänkande beskrivs reformen i huvudsakligen positiva ordalag och kommittén förordar en fortsättning av försöken fram till år 2007 och med möjligheter för fler län att få ingå i försöksverksamheten.

I början av år 2002 har riksdagen beslutat att försöken i Västra Götaland och i Skåne kommer att gälla fram till år 2007. Till detta beslöt också riksdagen att även

<sup>55</sup> Den parlamentariska regionkommittén (PARK) publicerade sitt slutbetänkande i september år 2000 i SOU 2000:85 *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*. Ordförande för kommittén var Hallands landshövding Karin Starrin.

övriga län i Sverige ges möjlighet att, via indirekt valda kommunalförbund, överta statliga uppgifter rörande regional utveckling. Förutsättningen för att göra detta är att samtliga kommuner i ett län är eniga om det.

Hallandskommunernas remissvar på Parkkommitténs slutbetänkande var generellt sett positiva. Kommunerna i Halland understryker i yttrandena, precis som tidigare under 1990-talet, vikten av att låta det kommunala självstyrelsesystemet få ett större ansvar inom den regionala utvecklingspolitiken. I remissvaren kan vi också utläsa att kommunerna i Halland förordar en renodling av politiska uppgifter mellan samverkansorgan och staten. Egentligen går det bara att finna en kritikpunkt på Parkkommitténs förslag. Det gäller möjligheterna att utveckla självstyrelseorgan även över befintliga länsgränser. I remissvaren från Hylte, Halmstad och Laholm framhålls betydelsen av att kunna organisera regionalt utvecklingsarbete över länsgränsen och i denna argumentation lyfts samarbetet inom Entreprenörregionen fram. Kommunstyrelsens ordförande Bengt Ekberg och Kommunchef Göran Hegen skriver i Halmstad kommuns yttrande:

*Länen utgör numera inte alltid den enda lämpliga indelningsgrunden för regionala ansvarsområden, utan genom bl.a. näringslivets utveckling, infrastrukturen och människors livsmönster uppkommer ibland nya värdegemenskaper, som kan beröra både två, tre och kanske flera län. Nya typer av funktionella regioner uppstår så att säga spontant, vilket bl.a. Entreprenörregionen är ett exempel på.<sup>56</sup>*

Det kan nu vara dags att sammanfatta de halländska kommunernas remissvar gällande den regionala samhällsorganisationens utformning, roll och uppgifter. För det första är det tydligt att samtliga sex kommuner varit starkt engagerade i den reformpolitiska utvecklingen när det gäller den regionala samhällsorganisationen. Intresset föddes kanske främst genom förslaget från Västsverigeutredningen 1992 om att inränga samtliga hallandskommuner i

ett västsvenskt regionförbund. Samtliga kommuner har alltsedan dess varit principiella anhängare av tanken att låta det kommunala självstyrelsesystemet överta och utveckla det regionala utvecklingsansvaret i Halland. Vad som kom att engagera kommunerna var frågan om den territoriella tillhörigheten och den halländska regionfrågan har hela tiden präglats av ett länsöverskridande perspektiv. Det gäller naturligtvis Kungsbackas (och i någon mån även Varbergs) relationer till Göteborgsregionen, Varbergs historiska kopplingar längs Viskadalen mot Borås och de sydhalländska kommunernas nätverksbyggande mot Gnosjöregionen och i traditionella kontakter söderöver med Skåne. Vi ska alldeles strax fördjupa oss i denna territoriella problematik.

Med regionberedningens förslag 1995 höjdes temperaturen ytterligare i hallandskommunernas engagemang i regionfrågan då landstingen utpekades som huvudägare för den regionala utvecklingspolitiken. I detta inryms ett dilemma i att kommunerna, även markerat senare i yttranden till Parkkommittén, ser sig själva som de ledande aktörerna i framtidens regionala utvecklingsarbete samtidigt som det finns en nära nog reflexmässig värdering på den partipolitiska nivån som talar för att framtidens regionala samhällsorganisation bör bygga på ett direktvalt regionfullmäktige.

Vid en enbart ytlig läsning av kommunernas remissvar på regionutredningarna på 1990-talet framgår att det är väsentligt för kommunerna att renodla länsstyrelsens roll till ett mer statligt uppdrag (tillsyns- och kompetensuppgifter) medan dess roll som regionutvecklare bör överföras till den kommunala självstyrelsen. Exakt hur denna roll ska utformas är ingen självklarhet och i exempelvis Varbergs kommuns yttrande över Parkkommittén sägs följande:

*Regional utvecklingsplanering bör i allt väsentligt vara en fråga för regionens kommunala nivå. Lokala förutsättningar bör styra den regionala utvecklingen. Besluten bör också fattas av förtroendevalda i regionen. Exakta former*

<sup>56</sup> Yttrande över betänkandet Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning, SOU 2000:85, skrivelse undertecknad Bengt Ekberg och Göran Hegen.

*för hur detta ansvar bör fastläggas inom regionen. Exempelvis kan detta handla om ansvarets omfattning, rollen för primär- respektive landstingskommun samt frågan om direkta eller indirekta val till beslutsorganen.<sup>57</sup>*

Det innebär att man inte på särskilt goda grunder kan hävda att den form som bör utvecklas i framtiden utgörs av en regionfullmäktigelösning. Kanske var det tur att det inte fanns lagmässigt utrymme för hallänningarna att i detta första skede lägga det regionala utvecklingsansvaret i ett direktvalt regionfullmäktige. En sannolik prognos skulle då ha varit att det faktiskt inte gått att bilda en gemensam organisation för att bedriva regionalt utvecklingsarbete inom ramen för den kommunala självstyrelsen.

Vi ska dröja oss kvar ett ögonblick vid frågan om samhällsorganisationen och regionaliseringen i Halland. Genom enkätdata och utsagor från intervjumaterialet kan vi studera de halländska kommunernas åsikter om frågor rörande samhällsorganisationens utveckling och framtid. Låt oss börja med en av den kommunala självstyrelsens kanske viktigaste förutsättning, nämligen utsagor om statens roll i halländsk kommunpolitik. I nedanstående tabell redovisas tre påståenden om statsmaktens roll i samhällsorganisationen som kommunstyrelsepolitikerna fått ta ställning till:

**TABELL.** De halländska politikernas åsikter om statens/länsstyrelsens makt och inflytande i halländsk politik (undersökning år 2002 (n=96). Inom parentes anges förändring i procentenheter från undersökningen 1998 (n=34).

Påstående	Instämmer helt eller i stort sett	Helt eller i stort sett motsatt åsikt	Ingen åsikt/ Vet ej
Jag upplever att staten, dvs. riksdag, regering och ämbetsverk, har fått alltmer makt och inflytande i Halland under de senaste fem åren.	76% (+6%)	20% (+2%)	4% (-8%)
Jag tycker det är viktigt att Länsstyrelsen även i framtiden har en inflytelserik position i länspolitiken.	46% (-18%)	47% (+27%)	7% (+1%)
Jag tycker att Länsstyrelsen hittills lyckats bra med sina ambitioner att samla länets kommuner i en gemensam regionpolitik för <u>hela</u> Hallands län.	57% (+2%)	34% (+4%)	8% (-7%)

Tabellen speglar, när det gäller utsagor om den centrala statsmakten, mycket väl en allmän attityd bland kommunala företrädare, både i Halland och på andra håll i Sverige. Huvuddelen av de intervjuade, både i enkäter och i djupintervjuer, intygar att statsmakten ökat sin styrning och makt över kommunpolitiska frågor under senare år. Många, särskilt bland kommunpolitiker med borgerlig partitillhörighet, är mycket kritiska mot statsmakten i denna del. Intressant är emellertid att kommunpolitikerna är relativt nöjda med statens förlängda arm i länet, nämligen länsstyrelsen. Den allmänna uppfattningen är att länsstyrelsen utgjort en positiv kraft som samordnare av det regionala utvecklingsarbetet. Däremot har kommunstyrelsepolitikernas uppfattning om länsstyrelsens framtida position förändrats under den senaste femårsperioden.

I undersökningen från 1998 ansåg hela 64% av de enkätintervjuade kommunpolitikerna att länsstyrelsen bör få bibehålla sin starka position medan denna siffra sjunkit till 46% år 2002. Attityderna i enkätmaterialet överensstämmer väl med utsagor från djupintervjuerna rörande länsstyrelsens roll och position. De flesta företrädare för kommunerna har en positiv grundsyn (även om det finns kritiker) på länsstyrelsens agerande i regionpolitiken. Ett representativt intervjuvar lyder på följande sätt:

<sup>57</sup> Yttrande över betänkandet, SOU 2000:85, Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning, Varbergs kommun, undertecknat av Kommundirektör Anders Ottensten.

*Det är viktigt att framhålla att vi inte har någon egentlig sakkritik mot länsledningen i regionala frågor. Den politiska viljan att ta över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen bottenar i främst principfrågor, inte på att länsstyrelsen misskött sig.*

Det minskande stödet för länsstyrelsen gällande dess framtida position i tabellen ovan grundar sig sannolikt på att kommunerna i Halland och landstinget beslutat sig för att bli ett kommunalt samverkansorgan enligt riksdagsbeslutet 2002 och därmed ta över huvudansvaret för en del regionala utvecklingsuppgifter som länsstyrelsen och staten tidigare haft ansvar för. I enkätmaterialiet ställdes även en fråga om detta:

**TABELL.** De halländska kommunstyrelsepolitikernas åsikter om ansvaret för regionala utvecklingsfrågor.

Ta ställning till följande påstående:

*Jag anser att det politiska ansvaret för regionala utvecklingsfrågor (som t.ex. regionalpolitik, EU-stöd, trafikplanering) bör föras från länsstyrelsen till ett regionkommunalt huvudmannaskap (antingen ett direktvalt fullmäktige eller till ett regionförbund).*

Politiker i kommunstyrelsen	Instämmer helt eller instämmer i stort sett	Helt motsatt eller i stort sett motsatt åsikt	Ingen åsikt – vet ej
Halland 1998 (n=34)	46%	45%	9%
Halland 2002 (n=96)	80%	17%	3%

Vi kan tveklöst tala om ett sorts politiskt genombrott för uppfattningen att låta det kommunala självstyrelsesystemet få axla ansvaret för den regionala utvecklingen i Halland. Nu är frågeställningen heltäckande i den meningen att både anhängarna av ett direktvalt regionfullmäktige (exempelvis bland centerpartister och folkpartister) och anhängarna av kommunalförbundsmodellen kan bifalla

det ställda påståendet. Om frågan endast hade gällt en överföring från länsstyrelsen till ett direktvalt regionfullmäktige hade stödet sannolikt varit lägre. I tabellen nedan lämnas en indikator på hur kommunstyrelsepolitikerna i Halland ser på risken för att ett sådant direktvalt regionfullmäktige också skulle bli till en överkommun med för mycket makt i förhållande till kommunerna.

**TABELL.** De halländska kommunstyrelsepolitikernas åsikter om överkommunrisk.

Ta ställning till följande påstående:

*Jag ser en risk i att ett folkvalt regionfullmäktige, som bildats i Skåne och Västra Götaland, kan komma att bli en sorts överkommun som får för mycket makt gentemot kommunerna i länet.*

Politiker i kommunstyrelsen	Instämmer helt eller instämmer i stort sett	Helt motsatt eller i stort sett motsatt åsikt	Ingen åsikt – vet ej
Halland 1998 (n=34)	73%	24%	3%
Halland 2002 (n=96)	58%	38%	4%

Allmänt sett synes kommunstyrelsepolitikerna i Halland att tona ner risken för att ett direktvalt fullmäktige skulle bli till en överkommun. Detta speglar också sannolikt en trendförändring som skett i hela Sverige i kölvattnet av att kommuner och landsting utökat sina samarbetsytor i den regionala utvecklingspolitiken. Detta är också ett utvecklingsdrag som kan avläsas ur djupintervjuerna. Vi kunde tidigare i detta avsnitt konstatera att det i samband med regionberedningens slutbetänkande, som föreslog att det regionala utvecklingsansvaret skulle överföras från länsstyrelsen till landstingen, möttes av mycket kritiska kommentarer från kommunerna i Halland. Idag har denna kritiska ton dämpats och detta utgör troligtvis ytterligare en förutsättning för att kommuner och landsting skulle nå fram till en lösning att bilda Region

Halland. Likväl har en majoritet av kommunstyrelsepolitikerna i Halland inte frångått åsikten att det finns en risk att ett direktvalt fullmäktige kan bli till en överkommun. Denna fråga ska utvecklas i den fortsatta framställningen då kommunerna och landstinget kommer att ställas inför frågan att eventuellt utveckla Region Halland till ett direktvalt regionfullmäktige.

### *Länsindelningen i Halland*

Vilka perspektiv och åsikter har då funnits bland kommunerna och kommunpolitikerna vad gäller länsindelningsfrågorna i Halland? Då frågan om länsindelningen fick särskilt stor betydelse i halländsk politik under 1990-talet kan det vara i sin ordning att lämna några kortfattad historiska tillbakablickar.

Med sina cirka 5.500 km<sup>2</sup> yta tillhör Halland ett av de ytmässigt sett minsta länen i Sverige. Vi kan också notera att län och landskap överensstämmer tämligen väl även om det finns områden där landskapsgränser bryter länsgränser. I samband med kommunindelningsförändringen under 1960- och 70-talen tillfördes Hallands län Kungsåters kommun och Älvsereds församling från Älvsborgs län. Samtidigt fick Hallands län lämna ifrån sig Lindome församling till Göteborg- och Bohuslän och Östra Karups församling till dåtidens Kristianstads län. Vid årsskiftet 1973/74 överfördes Hylte och Unnaryds kommuner från Jönköpings till Hallands län. De halländska länsgränserna har alltså varit nära nog intakta sedan 1600-talet. Under 1900-talet har dock ett stort antal utredningsförslag presenterats som syftar till att förändra Hallands länsgräns.

Redan år 1910 gjordes det utredningsmässiga försök att förändra Hallands länsgräns i ett kommittéförslag om att slå ihop Hallands län med Göteborg- och Bohus län. Om vi fokuserar intresset kring perioden efter

1945 föreslog den s.k. Länsindelningsutredningen 1967 att Hallands län skulle föras till ett utvidgat Göteborg- och Bohuslän i ett Sverige bestående av endast 15 län.<sup>58</sup> Några år senare, i Länsberedningen, föreslogs att Kungsbacka kommun skulle överföras till Göteborg- och Bohus län.<sup>59</sup> I den redan nämnda Regionutredningen och Västsverigeutredningen förordades alltså en lösning som innebar en minskning av antalet län i Sverige där Halland inte ansågs stort nog att utgöra ett eget län i framtiden.<sup>60</sup> Det senaste utredningsförslaget presenterades av Regionberedningen som alltså ville bryta ut Kungsbacka ur Halland för en anslutning till det nybildade länet Västra Götaland.<sup>61</sup> Trots en rad utredningsförslag har dock den halländska länsgränsen bevarats och Halland lyckades även kvarstå som eget län efter den stora länsammanslagningen i Skåne och Västra Götaland.

I den halländska debatten på 1990-talet kom åsikterna i viss utsträckning att formas utifrån att Halland, territoriellt, alltid befunnit sig i ett gränsland mellan storstadsregioner i söder (Malmö/Köpenhamn) och norrut (Göteborg/Oslo). En del debattörer såg i detta risker för att Halland härvid skulle bli ett utkantslän, medan andra såg möjligheter i denna gränslandsposition. Följaktligen ville en grupp debattörer dela Halland för att mer direkt kunna vinna fördelar av att ingå i storlän, medan andra ville bevara Halland för att kunna tillvarata de miljömässiga och kulturella fördelar som ett litet län kan ha. Jag ska i det följande försöka belysa hur enkätrespondenter och intervjupersonerna i Halland ser på frågan om den geografiska avgränsningens betydelse och hur man betraktar frågan om länsindelningens framtida utformning i Halland.

Låt oss börja med en fråga ur enkätmaterialiet:

<sup>58</sup> se SOU 1967:23.

<sup>59</sup> se SOU 1974:84.

<sup>60</sup> se SOU 1992:63 respektive SOU 1992:66.

<sup>61</sup> se SOU 1995:27

**TABELL.** De halländska kommunstyrelsepolitikernas åsikter om länsindelningen.

Ta ställning till följande påstående:

*Jag upplever att vår kommun har bäst förutsättningar att utvecklas inom ett bevarat Hallands län i framtiden.*

*För 2002 även fördelat på kommuner och för (s)-politiker.*

Politiker i kommunstyrelsen	Instämmer helt eller instämmer i stort sett	Helt motsatt eller i stort sett motsatt åsikt	Ingen åsikt – vet ej
Halland 1998 (n=34)	79%	18%	3%
Halland 2002 (n=96)	79%	19%	2%
...varav			
Kungsbacka (n=19)	58%	42%	0%
Varberg (n=11)	82%	18%	0%
Falkenberg (n=21)	81%	14%	5%
Halmstad (n=17)	94%	6%	0%
Hylte (n=12)	92%	8%	0%
Laholm (n=16)	75%	19%	6%
(s)-politiker (n=25)	52%	44%	4%
Politiker övriga partier (n=71)	89%	10%	1%

Det sammantagna intrycket av tabellen ovan markerar ett tydligt vaktslående om den rådande länsgränsen i Halland. Resultaten i enkäten överensstämmer, med ett betydelsefullt undantag, med utsagorna i djupintervjuerna. Bland de politiska partierna är enigheten idag relativt stor i att försöka bevara Halland helt även i framtiden. Avvikelsen gäller för socialdemokraterna. Bland de djupintervjuade socialdemokraterna intygas att partiet ändrat uppfattning (i vart fall i den situation som följde efter

riksdagsbesluten om att bilda Skåne och Västra Götaland) och har accepterat Halland som ett eget län. Detta är dock något som bara delvis finner stöd i tabellen ovan. Socialdemokratiska kommunstyrelsepolitiker är, om vi får tro enkätsvaren, fortfarande i hög grad tveksamma till att i framtiden bevara Halland som ett eget län. Bland övriga partier är enigheten dock stark, något som naturligtvis utgör en nödvändig förutsättning för att kunna bilda Region Halland.

Om vi gör en kommunvis sammanställning råder också enighet i länsindelningsfrågan med undantag för Kungsbacka där det råder delade åsikter i frågan. Trots den allt starkare bindningen med Göteborgsregionen anser över hälften av Kungsbackapolitikerna den egna kommunen ha bäst förutsättningar att utvecklas i ett bevarat Hallands län i framtiden. Även i detta avseende finns en grundförutsättning för att bilda Region Halland. I händelse av att Kungsbackas kommunpolitiker betraktat samarbete i den halländska politikmiljön som helt irrelevant hade det inte gått att skapa en ny samarbetsform för det regionala utvecklingsarbetet i Halland.

Men låt oss backa bandet en aning och återvända till 1992 och till de utredningsförslag som presenterades av Västsverigeutredningen. Västsverigeutredningen, som hade tillkommit på initiativ av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, presenterade i december 1991 en delrapport vari föreslogs att ett nytt västsvenskt län skulle bildas. Med Västsverige avsågs de fyra NORP-länen och förslaget innebar att kommunerna och landstingen i NORP-länen skulle bilda ett regionförbund med uppgift att lösa övergripande västsvenska utvecklingsfrågor. Bland de halländska partierna avstyrker i detta skede moderaterna, folkpartiet, centerpartiet och vänsterpartiet förslaget, medan socialdemokraterna, miljöpartiet och kristdemokraterna tillstyrker tanken om ett regionförbund med övriga län i Västsverige.

I den därpå följande regionberedningen togs ett steg längre då det föreslogs att bilda nya län, dels i Skåne och dels ett i Västsverige bestående av de tre ORP-länen plus Kungsbacka kommun i Halland. Orsakerna till att

endast Kungsbacka borde få ingå i det nya storlänet var, enligt beredningen, att Hallands södra del (främst Laholm och Halmstad) var mer orienterad mot skåneregionen och att förändringsbehoven i Varberg respektive Falkenberg ännu inte var så påträngande att det brådskade med en anslutning till den nya västsvenska regionen. Regionberedningens förslag om länsindelningen blev starkt ifrågasatt i Halland. Kritiken riktas främst mot att regionberedningen inte tagit ett helhetsgrepp i förslaget om att inlemma endast Kungsbacka i den nya västsvenska storregionen. För anhängarna av ett bevarat Halland framstod förslaget att rycka loss Kungsbacka (med dess starka skatteunderlag etc.) som helt oacceptabelt. Hylte kommun uttryckte sig om länsindelningsfrågan på följande sätt i sitt remissvar:

*En i tiden separat förändring i Skåne och Västsverige är olycklig. En förändring bör genomföras samtidigt i hela Sverige. Hylte kommun vill därför ej i nuläget tillstyrka en uppsplittring av Halland genom att föra Kungsbacka till ett nybildat Västra Götalands län. I första hand vill kommunen bevara Halland oförändrat. Om en förändring ändå föreslås bör hela Hallands tillhörighet behandlas i ett sammanhang.<sup>62</sup>*

Även bland de politiska partierna på länsnivå i Halland var motståndet starkt mot att låta just bara Kungsbacka föras till Västra Götaland. Socialdemokraterna skriver i ett yttrande följande:

*”Att föra Kungsbacka till Västsverige skulle innebära att förutsättningarna för en positiv utveckling av övriga Halland radikalt skulle försämrats. Vi vill således även fortsättningsvis verka för att Hallands södra del i en framtida regional struktur kommer att tillhöra Sydsverige medan Hallands norra del utgör en del av Västsverige och att denna indelning sker vid samma tillfälle.”<sup>63</sup>*

Flertalet av de som intervjuats har också gjort gällande att om Kungsbacka gått över till Västra Götalandsregionen hade det också sannolikt lett till att Varberg skulle begärt att få följa efter. Flertalet remissinstanser i Halland menade därför att regionberedningen borde ha prövat länsindelningsfrågan i sin helhet, där analyser av hela Sydsv sverige (eller rent av hela landet) borde ha genomförts. I Kungsbacka blir debatten om kommunens yttrande till regionberedningen intensiv. I yttrandet, som till slut kunde röstas igenom i fullmäktige, ställer sig kommunen avvisande till regionberedningens förslag:

”Som framgår av Kungsbacka kommuns yttrande till Inrikesdepartementet anser kommunen att beredningen inte tillräckligt utförligt redovisat konsekvenserna av en delning av Hallands län. Då underlaget inte är tillräckligt för ett ställningstagande i länsindelningsfrågan, anser kommunen att en ändring av kommunens länsstillhörighet inte är aktuell förrän en tillfredsställande lösning finns beträffande de administrativa nivåerna. Utvecklingen av gemensamma regionala frågor får dock ej förhindras av nuvarande länsgränser, varför en Västsvensk region kan tillskapas<sup>64</sup>

Utvecklingen i Kungsbacka skulle dock även fortsättningsvis bli tämligen dramatisk. Det som sker därefter är att regeringen under 1996 inleder arbetet med att utveckla en regionreform på grundval av bl.a. regionberedningens betänkande. De halländska kommunernas och landstingets relativt eniga ståndpunkter i länsindelningsfrågan gör att regeringen inte vågar sig på en delning utan förordar ett intakt Halland. Tanken om att inlemma Kungsbacka i det nya västsvenska länet försvinner därmed bort ur reformprocessen. Regeringen beslutar ganska snabbt att föreslå riksdagen att låta Skåne bli ett nytt län. I frågan om hur det västsvenska länet ska bildas tillsätts en särskild utredare. I samband härmed väcker kommunledningen i Kungsbacka på nytt frå-

<sup>62</sup> Yttrande från Hylte kommun, Regional framtid - yttrande undertecknat Willy Strömblad (Kommunstyrelsens ordförande) och Kenneth Svensson (Kommunchef), 1995-08-24.

<sup>63</sup> Landstinget i Halland, Yttrande över ”Regional framtid”, 1995-09-25, reservation undertecknad Björn Ahlkvist (s).

<sup>64</sup> Hämtat från Skrivelse Kungsbacka kommun, 1996-08-21

gan om kommunen ändock inte borde finnas med i de överväganden som den nye utredaren hade att göra. I en skrivelse till kommunfullmäktige vill kommunstyrelsen att...

*”Kungsbacka kommun bemästar därför, att utredningsuppdraget om det nya västsvenska länet som regeringen beslutat 1996-02-22, vidgas till att omfatta även Kungsbacka kommun”<sup>65</sup>*

Debatten i fullmäktige blev intensiv och dramatisk. Kommunstyrelsen ansåg att Kungsbacka kommun borde, med vissa villkor uppfyllda, få vara en del av det beslutsunderlag som den nye utredaren hade att arbeta med. Motståndet blev dock hårt och vid omröstningen blev kommunstyrelsens förslag nerröstat med 34 mot 27 röster. Med kommunfullmäktiges beslut i Kungsbacka var länsindelningsfrågan, åtminstone under några år framöver, punkterad för Hallands del. Västra Götalands och Skåne län kunde därmed bildas utan några gränjusteringar för Hallands del.

Vilka argument har då anförts i den halländska länsindelningsdebatten? Drivande i frågan att dela Halland (med en del till skåne-regionen och en del till Västra Götaland) har det socialdemokratiska partidistriktet i Halland varit. I ett tidigt yttrande över regionberedningens första delbetänkande 1994 slår den socialdemokratiska landstingsgruppen fast de övergripande principerna:

*”Socialdemokraterna i Landstinget finner det positivt att det görs en översyn och ett försök att samordna uppgifter på regional demokratisk nivå. Förutsättningarna för samhällsarbetet förändras i snabb takt och utvecklingen mot en internationalisering innebär större behov av att få redskap för att påverka den egna regionens utveckling och tillväxt”<sup>66</sup>*

Socialdemokraterna hävdade vid denna tid att det inte vore särskilt lyckat att, som den s.k. Västsverigeutredningen föreslog, låta hela Halland ingå i Västra Götaland. Istället förordade man en delning av länet där den sydliga länsdelen förs till Skåne och den norra till Västra Götaland. Det fanns flera motiv bakom detta. Ett motiv handlade om att stärka regionernas konkurrenskraft i det europeiska sammanhanget. Halland bör vara en del i och få vara med att påverka de storregionala satsningar som utvecklas i Skåne respektive Västra Götaland. Halland har, som litet län, mycket små möjligheter att själv driva en kraftfull näringslivs- och sysselsättningspolitik i framtiden. Det räcker inte, menade socialdemokraterna, att enbart bygga upp en näringslivspolitik på småskaliga idéer om kulturlandskap och turism. Ett annat motiv handlade om att garantera en mer effektiv medborgarservice med samordningsvinster inom främst sjukvården men även vad gäller frågor som trafikförsörjning, högre utbildning och miljöpolitik. Ett tredje motiv tog sikte på demokratifrågorna. En stärkt regionnivå (territoriellt och med direktvalda politiker) skapar större intresse, debatt och vitalitet i länspolitiken.

Socialdemokraternas idéer möttes dock av betydande invändningar från andra politiska aktörer i Halland. Det har under hela 1990-talet funnits en politisk majoritet bland centerpartister, folkpartister och moderater i landstinget för att bevara Halland och i den halländska dagspressen har ledarskribenterna genomgående varit kritiska mot delningsförslagen. Argumenten har främst kanske handlat om betydelsen av ta till vara den samhälls- och överblickbarhet som anses ha varit en styrka i halländsk politik under lång tid. Storlän innebär ökande avstånd mellan exempelvis medborgarna och politikerna precis som mellan kommuner och regionorgan. Till detta sägs att en majoritet av hallänningarna själva är motståndare till en delning av länet. Det finns kulturella traditioner knutna till landskapet som är betydelsefullt

<sup>65</sup> Kungsbacka kommun, skrivelse som bilaga till Kommunfullmäktiges protokoll 1996-09-12.

<sup>66</sup> Hallands Socialdemokratiska partidistrikt, reservation över landstingets yttrande över SOU 1993:97.



för människors identitet och sammanhållning som riskerar att gå förlorad i ett storlän. Anhängarna av ett bevarat Halland hävdade också i debatten under 1990-talet att en förändring av länsgränsen måste föregås av en folkomröstning bland hallänningarna.

Länsindelningsfrågan representerar ett intressant politiskt dilemma i halländsk politik. I Kungsbacka har många människor sin försörjning i Göteborg, pendlingen över länsgränsen är omfattande och Kungsbackaborna utnyttjar samhällsservice och kulturliv i högre grad mot Göteborg än mot residensstaden Halmstad. Flera av intervjupersonerna, både i undersökningen 1998 och i undersökningen 2002/2003 uttrycker problemet på följande sätt:

*”Halland är betydligt mer beroende av Kungsbacka än vise versa. Kungsbacka är mer beroende av Västra Götaland än vise versa.”*

Om det vid en länsindelningsreform hade blivit så att Kungsbacka hamnade utanför Halland hade det sannolikt lett till dels att Varberg och eventuellt Falkenberg velat gå samma väg, dels att Hallands län skulle tappa betydande delar av sitt skatteunderlag. Samtidigt finns det inget större intresse i den södra länsdelen att ansluta sig till Skåne-regionen. Laholms kommun skulle med en sådan lösning bli en utkantskommun, mycket långt fjärrad från de styrande i Malmö respektive Kristianstad. Halmstad kommun skulle kanske vara den största förloraren med risk för att mista sin ställning som residensstad.

Till detta kommer en komponent som handlar om legitimitet. En majoritet av de intervjuade i samband med undersökningen 1998 förordade att en folkomröstning borde hållas före det att några länsgränser förändras. Det är inte alls säkert, hävdade en del av de intervjuade, att medborgarna i den nordliga delen av Halland känner sig villiga att ge sitt stöd (och skattepengar) till

politiska organ i ett storlän av Västra Götalands typ. Detta med ett sviktande folkligt stöd har då också varit ett huvudargumenten bland det flertal politiker i Kungsbacka som önskat kvarstå med länsstillhörigheten förlagd till Halland.

Med ingången till 2000-talet har debatten om länsindelningsfrågorna delvis tystnat. Samtliga aktörer vet att det inte, inom överskådlig tid, kommer att fattas beslut om en ny länsindelning som berör Halland. Dessutom har argumentationen rörande de administrativa gränsernas politiska betydelse förändrats bland politikaktörerna i Halland under de senaste fem åren.

Debatten vid mitten av 1990-talet innebar att länsgränserna hade en strategisk betydelse för möjligheterna att bedriva ett framgångsrikt utvecklingsarbete. En del såg strategiska fördelar i det stora länet eller den stora regionen.<sup>67</sup> Andra betraktade samhörigheten och den kulturella identiteten som konkurrensfördelar i det lilla länet.

Idag utgår argumentationen från ett perspektiv som talar för en mer flexibel syn på politik och geografiska gränser. Detta framkommer med tydlighet i de sydhalländska kommunernas remissvar på Parkkommittén där kommittén kritiserades för att inte öppna dörren för att bilda självstyrelseorgan över befintliga länsgränser. Således betraktar en stor majoritet bland de intervjuade idag det som en möjlighet eller en tillgång för den specifikt halländska regionpolitiken att kommunerna vidgar sina engagemang i länsöverskridande samarbetsorgan som Göteborgsregionens kommunalförbund eller Entreprenörsregionen. Lösningen på problemet att de administrativa gränserna inte längre överensstämmer med olika funktionella behov (närliv, arbetsmarknad, pendling) utgörs alltså inte längre av att skapa ytmässigt sett större län. Istället gäller dagens länsindelningsdiskussion i Halland möjligheterna att satsa på en flexibel och variabel geografisk organisering utifrån olika behov och uppgifter.

<sup>67</sup> Socialdemokraterna i Halland var inte ensamma om denna uppfattning. Inflytelserika organisationer som Sydsvenska Handelskammaren drev exempelvis frågan om en mycket stor sydsvensk region och i flera forskarrapporter talades det om behoven av att anpassa administrativa gränser till funktionella regioner, dvs. ytmässigt sett större län (se Johansson 2003).

### *Regionfrågan i Halland – en summering*

När vi retrospektivt tittar på regionfrågans utveckling i Halland sedan 1992 då Regionutredningen publicerade sitt principbetänkande framträder en tämligen konflikt- eller spänningsfylld politisk miljö. Detta var också en av slutsatserna i den undersökning av regionaliseringen i Halland som genomfördes 1997-98.<sup>68</sup> Det talas ofta i halländsk politik om en s.k. Hallandsanda som innebär att politiska frågor oftast löses i samverkan mellan olika intressen och i ett pragmatiskt handlag i hanteringen av politikens dagsfrågor. Det är möjligt att det finns en pragmatisk hållning inom flera väsentliga politikområden i Halland, men det går inte att göra trovärdigt att samverkansklimatet alltid varit det bästa. I undersökningen från 1997-98 noterades ett flertal politiska konflikter, både mellan kommunerna och mellan kommunerna och landstinget. Relativt många politiker och tjänstemän (inte alla) hävdade att Hallandsandan nog främst var en sorts läpparnas bekännelse och att det i själva verket fanns en rad tröror mellan de centrala aktörerna i Halland.

Redovisningen i detta kapitel har också visat på en relativt konfliktfylld bakgrundsteckning av det senaste decenniets regionpolitiska utveckling i Halland. Konflikterna har, för det första, kretsat kring länsindelningsfrågan där ett politiskt parti, socialdemokraterna, drev frågan om en delning av Hallands län och att det även bland ett antal ledande politiker i Kungsbacka fanns ett intresse av att få ingå i det nya västsvenska storlänet. Delningsfrågan utgjorde under en lång period på 1990-talet en källa till konflikt mellan politikaktörerna i Halland. För det andra har frågan om organiseringen av det regionala utvecklingsarbetet skapat spänningar mellan kommuner och landsting. Regionberedningens förslag 1995 om att låta det regionala utvecklingsansvaret överföras från länsstyrelserna till landstingen väckte stark kritik bland kommunerna, inte bara i Halland utan över hela Sverige. Det fanns vid denna tid en grundmurad misstro mot landstingens roll i den regionala utvecklingspoliti-

ken och tonläget mellan kommuner och landsting förmerades av regionberedningens förslag i denna del.

Man skulle med andra kunna säga att oddsen för att lyckas i föresatsen att bilda ett nytt regionalt självstyrelseorgan i Halland var relativt låga. Om vi blickar ut över landet har ett antal projekt om att bilda nya samverkans- och självstyrelseorgan inte alltid varit särskilt lätt och flera försök har havererat. I detta ligger en intressant uppgift inför den fortsatta framställningen: Hur kom det sig att hallänningarna, trots de dåliga förutsättningarna, ändock lyckades att samla samtliga kommuner och landstinget att ställa sig bakom bildandet av Region Halland? Organiseringsprocessen av Region Halland visade sig, dessutom, kunna genomföras på ett tämligen smärtfritt sätt, inte minst med tanke på att det var en relativt omfattande verksamhetsvolym som kom att lagras in under Region Hallands organisation.

Avslutningsvis kan det vara värt att lyfta perspektivet bortom hallandsgränsen för en stund. Regionfrågan i Halland visar nämligen på ett antal karakteristika som är av ett mer allmänt intresse. Ur institutionell synpunkt kan vi lära av utvecklingen i Halland i åtminstone två avseenden. För det första är det mycket tydligt att Regionberedningens förslag om att överföra utvecklingsansvaret till landstinget innebar ett förslag om en grundläggande maktpolitisk omstöpning av hela detta politikområde. Förslaget utgjorde en startpunkt för ett betydligt utvidgat kommunalt engagemang i den regionala utvecklingspolitiken. Kommunerna var inte beredda att utan strid överlämna det regionala utvecklingsansvaret till landstingen. Det var med andra ord startskottet för den utveckling med satsningar på regionala samverkansorgan som sattes igång från 1997 och framåt och som hade Regionförbundet i Kalmar län som förebild. I riksdagens beslut om den regionala samhällsorganisationen år 2002 utgjorde också möjligheten att bilda kommunalförbund för att överta det regionala utvecklingsansvaret en nyhet i regionfrågans

<sup>68</sup> se Johansson 1999a.

historia i svensk politik. För det andra är det tydligt att länsindelningsaspekterna, som spelat en stor roll i de reformpolitiska debatten om länens utveckling under hela perioden efter 1945, nu kommit att förlora i reformpolitisk betydelse. Den halländska länsindelningsdebatten under 1990-talet har idag förbytts i en relativ konsensus och i en acceptans av att kommuner och andra politikaktörer mycket väl kan arbeta över länsgränserna i olika projekt och uppgifter.

## Framväxten av Region Halland

Vi har i detta kapitel beskrivit den politiska bakgrunden gällande både den svenska och halländska regionfrågan under det senaste decenniet. Någon gång under år 1999 initieras en förnyad process att utveckla ett nytt kommunalt samverkansorgan i Halland. Trots att det finns politiska spår relativt långt bak i tiden utgör den tidigare nämnda försöksverksamheten i Skåne, Västra Götaland, Kalmar län och Gotland den omedelbara anledningen till att olika politiska företrädare börjar diskutera ett samlande regionpolitiskt organ även i Halland. Fortsättningen av detta kapitel ska ägnas den organiseringsprocess som skett från hösten 1999 till slutpunkten den femte mars 2003 då det första sammanträdet med Region Hallands fullmäktige öppnades. Vägledande för framställningen är den teori som presenterats tidigare och där organiseringsprocessen beskrivs i termer av bl.a. preferenser, resurser och organiseringsvariabler.

### *Organiseringen av Region Halland*

Initiativet att igångsätta en formell organiseringsprocess för att bilda Region Halland tas någon gång under hösten

år 1999.<sup>69</sup> Det är naturligtvis ingen tillfällighet eller något unikt för Halland att detta sker just vid denna tid. De allra flesta län i Sverige har vid denna tidpunkt igångsatt processer av liknande slag. I en inventering gjord av Statskontoret, daterad den 22/6 1999, visas att en rad nya regionala samarbetsinitiativ mellan kommuner och landsting utvecklats i kölvattnet av försöksverksamheten med en ny regional samhällsorganisation.<sup>70</sup> Man kan alltså inte säga att Halland skulle vara något pionjrlän bland de län som ej var försökslän.<sup>71</sup> Vi skulle nog snarare kunna säga att Halland var trög i starten för att sedan gå fram med mycket stor hastighet när väl organiseringsprocessen rullat igång.

I Halland förekommer det under hösten 1999 en del informella aktiviteter bland politiska företrädare och tjänstemän inom såväl landstingskretsen som inom Kommunförbundet Halland om att det även i Halland borde formuleras ett regionalt självstyrelseorgan. Enligt intervjuuppgifter lyfter exempelvis Kaj Berntsson (s), f.d. kommunstyrelsens vice ordförande i Varberg, upp frågan på ett möte med Kommunförbundets styrelse i september 1999. I september 1999 lägger Göran Karlsson (c), vice ordförande i landstingsstyrelsen, fram en motion till Landstingsfullmäktige om att tillsammans med Kommunförbundet Halland utveckla det regionala samarbetet.

Något senare, i februari år 2000, lämnar styrelsen för Kommunförbundet Halland ett principiellt bifall till att bilda ett regionalt självstyrelseorgan i Halland. Avgörande i detta skede var att de politiska partierna på länsnivå tog tag i processen och kunde driva frågan vidare på den partipolitiska nivån. Detta var ingen enkel uppgift då det, som visades i tidigare avsnitt, funnits ett

<sup>69</sup> Det tål att, än en gång, påpeka att initiativet bör ses i ett perspektiv som omfattar hela 1990-talets politiska utveckling i Halland (med debatt om regionutredningsförslag och länsindelningsdebatt etc.).

<sup>70</sup> Statskontoret 1999:24, *Gamla län blir nya regioner*, rapport till Parkkommittén. I rapporten skrivs inledningsvis följande: Vårt uppdrag har varit att belysa hur det regionala samarbetet utvecklas i de 17 län som inte är försökslän. Vi kan konstatera att politikerna i minst tolv av dessa län nu förbereder sig för att skapa liknande samarbetsformer som i försökslänerna. (s. 9)

<sup>71</sup> I Halland bildades i januari 1999 den s.k. N-gruppen, ett samrådsorgan bestående av landstingsstyrelsens arbetsutskott och en representant för varje kommunstyrelse med uppgift att utbyta information och samråda i frågor av gemensamt intresse för landstinget och kommunerna, företrädesvis utvecklingsfrågor av långsiktig karaktär. N-gruppens framväxt och politiska betydelse kommer inte, mer än marginellt, att beröras i denna studie.

antal års politiska spänningar rörande länsindelningsfrågan där socialdemokraterna i Halland förknippades med åsikten att dela länet. Det hade därför sannolikt en viss symbolpolitisk betydelse att det var Björn Ahlkvist, ordförande för socialdemokraterna i Halland, som tog initiativ till och sammankallade partierna till överläggningar i denna fråga. Partiföreträdarna träffades vid ett antal tillfällen under år 2000 med ambitionen att nå fram till en gemensam plattform för bildandet av ett halländskt självstyrelseorgan.<sup>72</sup>

Partiernas diskussioner resulterade i januari 2001 i en gemensam skrivelse från sju politiska partier i Halland där det krävs att landstinget Halland och kommunerna genom Kommunförbundet genomför en gemensam utredning med syftet att bilda ett kommunalförbund för att i ett första steg samordna befintliga verksamheter på den landstings- och primärkommunala sidan.<sup>73</sup>

Under hösten 2000 sker en fortsatt förberedelseprocess inom såväl landstinget som i kommunerna och när väl den gemensamma skrivelsen från partierna presenterades kunde beslut fattas i kommuner och landsting om att låta utreda frågan. I skrivelsen från partierna preciserades en vision, ett antal värderingar och utvecklingsområden som det tänkta regionorganet skulle arbeta efter. Partiskrivelsen bifölls under våren 2001 genom politiska beslut både i landstinget och i samtliga sex kommuner i Halland. Partiskrivelsen förordade att utredningsarbetet skulle bedrivas av en mellan landstinget och Kommunförbundet Halland gemensam projektgrupp och med en referensgrupp bestående av företrädare för de politiska partierna. För att genomföra utredningsarbetet ansåg partierna att en extern utredare skulle anlitas. I juni 2001 antas en plan för hur utredningsarbetet ska bedrivas och i korthet var ambitionen att utredningen skulle vara färdigställd i november 2001 för att låta en politisk process i landsting och kommuner

ta vid under de första månaderna under år 2002. Målet var att det nya samverkansorganet skulle starta sin verksamhet i januari 2003.

Sammanfattningsvis väcktes initiativet att bilda Region Halland av partipolitiska företrädare både inom landstinget och i kommunkretsen. Initiativet togs i en situation där det i hela Sverige och i regionförsökens kölvatten togs initiativ att bilda nya typer av samverkansorgan mellan kommuner och landsting. Det var dock först genom att de politiska partierna etablerade en gemensam grupp för att driva frågan som initiativet kunde övergå i en konkret organiseringsprocess. Om vi till detta fogar de resurser som stod till buds kan noteras att kommunerna och landstinget tillsköt nya resurser (hälften från landstinget, hälften från de sex kommunerna) för att kunna bedriva en utredning enligt partiernas förslag (främst kostnader för en extern konsult). I övrigt fick utredningsprocessen finansieras inom ramen för landstingets och Kommunförbundets ordinarie medel. En grundläggande ekonomisk princip bakom hela idén att bilda Region Halland bygger på att befintliga resurser inom kommuner och landsting utnyttjas. Några nya skattemedel får inte tas i anspråk.

Det konkreta organiseringsarbetet tog fart i maj 2001 då en extern konsult engagerades och en specifik utredningsorganisation etablerades. Vi ska uppehålla oss en stund vid hur själva utredningsarbetet bedrevs då det redan i valet av utredningsstrategi finns viktiga lärdomar att vinna rörande de institutionella aspekterna. I den nämnda partiskrivelsen förordades, när det gällde utredningsorganisationen, att de politiska partierna skulle ges ett formaliserat uppdrag att utgöra referensgrupp. Till detta bestämde partierna att en för landstinget och kommunerna gemensam projektgrupp skulle bildas för att formulera ett utredningsuppdrag och att en extern utredare borde köpas in. Enligt in-

<sup>72</sup> Björn Ahlkvist var vid denna tid även ledamot i landstingsstyrelsens arbetsutskott och dessutom, vilket sannolikt hade betydelse i sammanhanget, ledamot av Parkkommittén

<sup>73</sup> undertecknare av denna skrivelse var Jan Andersson för Centerpartiet, Lennart Kollmats, Folkpartiet Liberalerna, Larry Söder, Kristdemokraterna, Jan Berge, Miljöpartiet de Gröna, Carl-Fredrik Graf, Moderata samlingspartiet, Björn Ahlkvist, Socialdemokraterna samt Eva Hudin Vänsterpartiet.

tervjuuppgifter upplevde de inblandade personerna att det fanns ett mycket stort värde i att partierna hade lagt fast dessa utgångspunkter. Det sparade tid i så motto att de ansvariga tjänstemännen och de ledande politikerna i kommuner och landsting inte behövde ta ytterligare en diskussion om de grundläggande frågorna om hur utredningsarbetet borde utföras.

I de överläggningar som fördes mellan landstinget och kommunerna (via Kommunförbundet) enades man om en utredningsorganisation enligt nedanstående:

**FIGUR. Utredningsorganisation**

<b>Uppdragsgivare</b> Kommunerna och landstinget	
<b>Ledningsgrupp (politiker)</b> Ordf. Anne-Marie Brodén, (m) Landstinget v. ordf Roger Larsson, (m) Kungsbacka Gösta Bergenheim, (m) Varberg Bengt Ekberg, (s) Halmstad Jan Gustavsson, (c) Laholm Jennie Nilsson, (s) Hylte Östen Nilsson, (c) Falkenberg	<b>Projektgrupp (tjänstemän)</b> Lars-Erik Lorentzon, Kommunförbundet Sune Samson, Landstinget Kaj Kronvall, konsult
<b>Referensgrupp</b> Politiska partier	<b>Referensgrupp</b> Cheftjänstemän i kommuner & landsting

Man skulle kunna säga att valet av utredningsorganisation gjordes minimalistiskt. Den viktiga ledningsgruppen bestod av endast 7 personer, ordförande i landstingsstyrelsen och de sex kommunstyrelseordföranden för kommunerna. Till detta kopplades en referensgrupp med företrädare för de politiska partierna och en referensgrupp med cheftjänstemännen i kommunerna och chefen för landstingets utbildnings- och kulturförvaltning. I ledningen för hela

arbetet fanns en liten projektgrupp bestående av Kommunförbundets direktör Lars-Erik Lorentzon, landstingsdirektör Sune Samson samt den externt anlitate konsulten. Den ledande och aktiva kärnan i utredningsprocessen bestod alltså endast av 10 personer och ungefärligen 15 personer följde utredningsarbetet på referensgruppsnivå. En av intervjufrågorna om Region Hallands framväxt har handlat om valet av utredningsorganisation. Ett representativt intervju svar låter på följande sätt:

*Hela utredningen gjorde ytterst strategiskt. Det handlade om att arbeta målinriktat och med aktiv förankring bland de blivande medlemmarna. Jag tror faktiskt inte utredningsarbetet hade kunnat föras i hamn på det sätt som skedde om vi hade haft fler deltagare med i processen.*

Det fanns, enligt utsagor intervjumaterialet, krav på att utforma en något större ledningsgrupp och det var, naturligt nog, inom landstinget som man kunde befara att endast en representant skulle kunna ha svårigheter att möta krav och önskemål från de sex kommunföreträdarna. Likväl uppnåddes relativt snabbt enighet i frågan och det är inte utan att det i många ögon kan uppfattas som en elitprocess. Visserligen fanns samtliga partier företrädare i en referensgrupp, men i övrigt var det egentligen genom en enda person hos respektive kommun och hos landstinget som utredningsarbetet bedrevs. En avgörande fråga bör här bli i vilken grad utredningsprocessen blev förankrad bland de tänkta huvudmännen. I enkäten till kommunstyrelseledamöterna och i intervjuer har en del frågor ställts rörande utredningsprocessens förankring, dels i den egna kommunen och dels i det egna partiet. I den följande tabellen ges svar från enkätundersökningen.

**TABELL.** De halländska kommunstyrelsepolitikernas åsikter om information och inflytandemöjligheter gällande utredningsarbetet om Region Halland (n=96)

Påstående	Instämmer helt eller i stort sett	Helt eller i stort sett motsatt åsikt	Ingen åsikt/Vet ej
Jag anser mig ha fått bra information om det tänkta Region Hallands organisation och verksamhet	88%	8%	3%
Jag anser att kommunstyrelsen haft goda möjligheter att påverka innehåll och organisation i Region Halland	75%	22%	3%
Jag upplever att min partiorganisation, dvs. partiet på både lokal och regional nivå, givits tillfälle att diskutera och påverka innehåll och organisation i Region Halland	83%	11%	5%

Tabellen visar att kommunstyrelsepolitikerna i överraskande hög grad är tillfreds med hur man blivit informerad om Region Halland och rörande den egna kommunens och partiets inflytandemöjligheter. Variationen i åsikter mellan politiker från olika kommuner är för ovanstående frågor liten och inte heller positionen i kommunstyrelsen, dvs. om man är ledamot eller suppleant ger åsiktsmässiga variationer till ovanstående påståenden. Resultaten är överraskande då det ofta, när liknande frågor ställs, är lätt att uttrycka missnöje med att inte ha blivit tillräckligt informerad eller att man inte givits tillräckliga möjligheter att påverka. Det synes alltså som att de ledande företrädarna i utredningsarbetet lyckats med att förankra och ventilera organiseringsprocessen bakom Region Halland i den egna kommunen och i det egna partiet. Enligt intervjuuppgifter har representanterna vid flera tillfällen fört tillbaka olika delar av utredningsarbetet genom avrapporteringar och i inhämtande av synpunkter från den egna styrelsen eller partiorganisationen. I några fall har rapportering skett i kommunfullmäktige. Utöver denna typ av återföringsaktiviteter har respektive kommunstyrelse haft att ta formell ställning, dels till igångsättande av själva utredningen och dels till om kommunen ifråga överhuvudtaget skulle delta i Region Halland.

Vilka var då de ursprungliga preferenserna eller de politiska visionerna bakom bildandet av Region Halland? I partiskrivelsen från januari 2001 kan vi utläsa de inledande visionerna och målsättningarna. Partiernas vision formuleras på följande sätt i skrivelsen:

*Det som förenar i Halland är att det skall vara bra att bo och verka i Halland och att hallänningen härigenom kan ha en bra hälsa. Målbilden som är framtagen ur ett marknadsföringsperspektiv är att Halland skall erbjuda Europas högsta livskvalité. Livskvalitébegreppet kan bl.a. beröra områden som bostäder, jobb, miljö, infrastruktur, hälsa, fritid och kultur. Denna målbild skall vara vägledande för det utvecklingsarbete som skall bedrivas.<sup>74</sup>*

Sammantaget kan sägas att frågor om livskvalitet i termer av boendemiljö, naturvärden, kulturliv etc. ofta lyfts fram av intervjupersoner när det gäller att motivera behovet av en stärkt regional samverkan i Halland. Flera intervjupersoner hävdar att Halland utvecklats till ett utpräglat boendelän med omfattande arbetspendling. Den halländska livsmiljön bedöms alltså vara en viktig komponent i denna utvecklingstanke. Det återstår då ännu att pröva i vilken mån denna övergripande prioritering kommer att visa sig i Region Hallands utvecklingspolitik.

<sup>74</sup> ur skrivelse från de politiska partierna om ett *Framtida regionalt självstyrelseorgan*, daterat den 22 januari 2001 och ställt till Landstinget Halland och Kommunförbundet Halland.

Visionen om att Halland ska erbjuda Europas högsta livskvalitet vilade, i den ursprungliga partiskrivelsen, på fyra grundläggande värderingar för den kommande organisationen. För det första subsidiaritetsprincipen. För det andra att ett kompetensperspektiv skulle präglade ansvarsfördelningen mellan staten på regional nivå, det regionala självstyrelseorganet och kommunerna. För det tredje markerades principen om att beslutsfattandet och företrädarskapet i regionala frågor borde renodlas. För det fjärde ansåg partierna att Halland skulle utgöra den geografiska basen.

Verksamheten som, enligt partiskrivelsen, skulle samordnas i en ny regional samverkansorganisation var verksamhets- och utvecklingsområdena regional utvecklingsplanering, infrastruktur och kollektivtrafik, miljö, utbildning, kultur och kommunal intressebevakning. Utvecklingen av en ny regional samverkansorganisation skulle ske i två steg. Det första steget var att vissa kommunala och landstingskommunala verksamheter samordnas på länsnivå inom ramen för ett kommunalförbund. Det andra steget innebar en övergång till ett regionalt självstyrelseorgan med kompetens att överta dels vissa verksamheter som statliga organ ansvarat för, dels förvaltningen av vissa statliga medel för regional utveckling.

I ledningsgruppens förslag till bildande av Region Halland (då benämnt Hallandsförbundet) utvecklades partiernas synpunkter i ett konkret förslag till en förbundsordning och förslag på de uppgifter det tänkta kommunalförbundet skulle ha. I huvudsak innebar ledningsgruppens förslag ett genomförande av steg II utifrån partiernas skrivelse. Vägledande för förslaget var tre principer:

- All landstingsverksamhet som inte är hälso- och sjukvård bör överföras till Region Halland
- Region Halland skall i första hand hantera utvecklingsfrågor, inte förvaltning

- Huvudinriktningen skall inte omfatta driftsansvar för verksamheter utan snarare styrning genom ägande

I förslaget föreslogs att en rad uppgifter skulle överföras till Region Halland, bland annat följande:

- Kommunförbundet Hallands uppgifter
- Landstingets utbildnings- och kulturförvaltning
- Ansvar för naturbruksgymnasierna och folkhögskolorna
- Delar av landstingets bidragsverksamhet, länsutvecklingsverksamhet, folkhälsoverksamheten
- Hallands FoU-enhet för äldre- och handikappomsorg
- Landstingets roll och ägare i Hallands länsmuséer, stiftelsen Hallandsturist, länsmusikstiftelsen, länsbiblioteket landstingets ägarskap i ALMI samt Landstingets medlemskap i West Sweden samt SydSam

Ledningsgruppen undviker medvetet att ta ställning prioriteringsmässigt. Visionen om livskvalitet eller vilka andra typer av utvecklingspolitiska mål som ska präglade Region Hallands verksamhet spelar en medvetet undanskymd roll i ledningsgruppens förslag. Det är genom det nya regionfullmäktige och den nya styrelsen som visioner, mål och verksamhetsinriktning i övrigt skall läggas fast. Utredningsförslaget slog endast fast att förbundet skulle upprätta en plan eller en strategi för Hallands långsiktiga utveckling och att verka för att organisationer som arbetar med regionala utvecklingsuppgifter inom Halland samordnar sina verksamheter.<sup>75</sup> Ledningsgruppens uppgift var att forma de organisatoriska aspekterna även om det i valet av verksamhetsområden och i organisationsstrukturen naturligtvis ligger indirekta antaganden om

<sup>5</sup> se *Utredningen om Hallandsförbundet* (sid 28), Förslag till bildande av kommunalförbundet Hallandsförbundet, Ledningsgruppen, utredningen daterad 2001-11-19.

vilka frågor som ska prioriteras i framtiden.

Hur har då de fem organiseringsvariablerna strukturering, procedurer, roller, kultur och rum gestaltat sig i Region Hallands fall? Ur *struktureringsynpunkt*, dvs. frågor gällande resurs- och maktfördelningen, är valet av kommunalförbund betingat av dels de regler som lagts fast i kommunallagen om kommunalförbund, dels de regler som lagts fast av medlemmarna själva i förbundsordningen. Med de nya bestämmelserna i kommunallagen (från 1998) som gäller kommunalförbund har möjligheterna att fritt utforma organisation och välja uppgiftsområden ökat markant i förhållande den tidigare lagstiftningen.

Ett kommunalförbund kan handha såväl uppgifter inom kommunernas allmänna som dess specialagsreglerade kompetens. Huvudkravet är att det rör sig om en uppgift som normalt åligger en kommun eller ett landsting att sköta. Däremot behöver inte uppgiften vara gemensam för samtliga kommuner. Den tidigare lagstiftningen om kommunalförbund medgav inte sådana s.k. flersaksförbund utan det krävdes på den tiden att en uppgift som överlämnades till ett förbund skulle vara gemensam för alla medlemmar. Den avgörande struktureringsfaktorn är alltså den förbundsordning som medlemmarna, dvs. kommuner och landsting, i sina fullmäktigeförsamlingar ställt sig bakom. Vi ska nedan titta närmare på ett par delaspekter på Region Hallands förbundsordning som kom att debatteras under dess framväxtfas. Först ska vi dock ägna en stunds uppmärksamhet åt den kontroversiella frågan om hur de involverade aktörerna i organiseringsprocessen förhöll sig till att bilda just ett kommunalförbund och inte gå fram med ett förslag om en regionfullmäktigelösning.

Vi skulle kunna säga att frågan om att välja antingen en regionfullmäktigelösning eller en regionförbundsmodell i praktiken var en sorts icke-val. Även om politikerna i Halland mest av allt ville ha sett ett direktvalt regionfullmäktige förelåg inga legala möjligheter att i den formen få bli kommunalt samverkansorgan med ansvar för den tidigare statligt bedrivna utvecklingspo-

litiken. Att låta landstingsfullmäktige få ta över Kommunförbundet Hallands uppgifter hade ur både sakpolitisk och organisationspolitisk synvinkel inte varit en acceptabel lösning för de halländska kommunerna. Det man skulle kunna tänka sig, och som nog också föresvade en och annan politiker, var att principiellt slå vakt om regionfullmäktigemodellen som en sorts politisk demonstration mot den sittande regeringens vägran att låta regionfullmäktigeförsamlingar (undantag då för Skåne och Västra Götaland) få bli samverkansorgan. En sådan demonstrationspolitik hade därmed också helt och hållet inneburit detsamma som att avstå från att skapa ett nytt regionalt samarbetsorgan i Halland. Debatten om denna fråga fördes relativt högljutt både i tidningsspaltarna och även i den grupp av partirepresentanter som drev fram utredningen om att bilda Region Halland.

Den gängse bilden har varit att det främst är bland de (s)- och (m)-märkta politikerna som det funnits flest anhängare för att utveckla det regionala självstyret genom kommunal- eller regionförbund. Moderaterna har sedan länge, i vart fall om vi lyssnar till moderata företrädare på nationell nivå, varit kritiska mot den regionala nivån och har i sitt partiprogram förordat att landstingen bör avvecklas och att uppgifter på regional nivå bär lösas dels genom privatiseringar och dels genom samverkansavtal mellan kommuner. Socialdemokraterna har här haft en något mer otydlig politik och med den (s)-märkta regeringspropositionen om regional samverkan från 2002 synes partiets ledning, i vart fall tillfälligtvis, tagit ställning för regionförbundsmodellen.

Följande tabeller bekräftar delvis, men just bara delvis, dessa partipolitiska åsikter.



**TABELL.** De halländska kommunstyrelsepolitikernas åsikter om direktvalt regionfullmäktige.

Ta ställning till följande påstående:

*Jag anser att Region Halland, inför mandatperioden 2006-2010, bör omvandlas till ett direktvalt regionfullmäktige*

Politiker i kommunstyrelsen	Instämmer helt eller instämmer i stort sett	Helt motsatt eller i stort sett motsatt åsikt	Ingen åsikt – vet ej
Halland 2002 (n=96)	72%	22%	6%
...varav			
(m)-politiker (n=23)	48%	48%	4%
(s)-politiker (n=25)	72%	16%	12%
Pol. övriga partier (n=48)	84%	11%	5%

Ta ställning till följande påstående:

*Jag anser att ett sådant direktvalt fullmäktige då också bör innefatta hälso- och sjukvårdsfrågor.*

Politiker i kommunstyrelsen	Instämmer helt eller instämmer i stort sett	Helt motsatt eller i stort sett motsatt åsikt	Ingen åsikt – vet ej
Halland 2002 (n=96)	53%	37%	10%
...varav			
(m)-politiker (n=23)	39%	52%	9%
(s)-politiker (n=25)	36%	48%	16%
Pol. övriga partier (n=48)	83%	11%	6%

Vi kan se att det är främst bland de moderata kommunstyrelsepolitikerna som det råder störst tveksamhet till att omvandla Region Halland till ett direktvalt region-

fullmäktige. Socialdemokraternas företrädare har bara i marginell grad en annorlunda uppfattning jämfört med övriga partier som mycket starkt hävdar betydelsen av att låta Region Halland bli ett direktvalt organ i framtiden. Enkätsvaren för den andra tabellen ovan om att ett sådant direktvalt fullmäktige då också bör innefatta hälso- och sjukvårdsfrågorna synes en smula överraskande. De borgerliga mittenpartierna plus vänsterpartiet och miljöpartiet anser att ett framtida regionfullmäktige bör innefatta både det som Region Halland gör idag plus hälso- och sjukvårdspolitiken, medan både (m) och (s) uttrycker stor tveksamhet inför detta. För moderaternas del synes uppfattningen vara att renodla sjukvårdspolitiken från regional utvecklingspolitik. Man kan i detta tolka svaren från (m)-politikerna som att man håller fast vid uppfattningen att landstingen bör avvecklas och att sjukvårdspolitiken privatiseras respektive kommunaliseras.

Detta kan knappast förklara de socialdemokratiska kommunstyrelsepolitikernas åsikter i denna del. Det finns uppenbarligen en grupp socialdemokrater (36%) som anser att hälso- och sjukvården bör ingå i ett nyskapat regionfullmäktige i Halland, men gruppen som motsätter sig detta är större (48%). Materialet tyder på att det finns en grupp socialdemokrater som vill låta Region Halland ha kvar sin nuvarande uppgiftsstruktur men att det utvecklas till ett direktvalt organ samtidigt som samma grupp anser att landstinget Halland, med sin hälso- och sjukvårdspolitik bör drivas i sin nuvarande form, dvs. som ett direktvalt landsting. Vi skulle därmed få en situation med två direktvalda organ på regional nivå. Detta visar på den ambivalens som socialdemokraterna har i denna fråga. Den socialdemokratiska regeringen har, i samband med riksdagsbeslutet 2002, förordat en indirekt vald regionförbundsmodell och har aldrig döljt sin tveksamhet inför hur hälso- och sjukvårdspolitiken hanterats i de direktvalda regionfullmäktigeförsamlingarna som bildats i Skåne respektive Västra Götaland. Samtidigt har det funnits socialdemokratiska företrädare i både Skåne och Västra Götaland som varit tongivande i regiondebatten och talat för en regionfullmäktigelösning på det sätt som skett i dessa län.

Trots dessa politiska skiljelinjer lyckades alltså politikakörerna, både i partiernas hantering och i den formella processen bakom bildandet av Region Halland, att hitta en formel för att komma runt motsättningarna. De politiska partierna i Halland enades i sina överläggningar att denna fråga fick avgöras i den kommande utredningen. I partiernas skrivelse berörs inte denna fråga mer än i en enda mening:

*Tillhörigheten för hälso- och sjukvården blir en konsekvens av vilken organisationsform som väljs. Väljs kommunalförbund ingår hälso- och sjukvården inte. Emedan ett direktvalt organ medför med automatik att hälso- och sjukvård ingår i en sådan form.<sup>76</sup>*

I den följande utredningsprocessen lämnades frågan öppen för prövning i ett senare skede, till stor del beroende av vilka riksdagsbeslut som skulle komma att fattas. När riksdagen i januari medgav en möjlighet för kommunalförbund att överta delar av den statliga regionutvecklingspolitiken blev frågan definitivt avgjord. Om Halland skulle kunna gå fram med ett kommunalt samverkansorgan under de närmaste åren var en regionfullmäktigemodell utesluten. En av de intervjuade partiföreträdarna uttryckte det på följande sätt:

*Vi ville helst redan nu sett ett direktvalt organ och det fanns personer i partiet som ville ta strid mer aktivt. Men vi fick gilla läget. Det handlade om att sätta igång nu och först i ett senare steg få en demokratiskt acceptabel lösning.*

Region Hallands strukturering läggs fast i förbundsordningen som stadgar att Region Hallands beslutande församling utgörs av ett förbundsfullmäktige bestående av 57 ledamöter och lika många ersättare. De sex halländska kommunerna utser 38 ledamöter och 38 ersättare (varje kommun har ett grundmandat och därefter sker en proportionell fördelning efter antalet röstberättigade i

respektive kommun) och landstinget utser 19 ledamöter och lika många ersättare.<sup>77</sup> Enligt intervjuuppgifter diskuterades storleken på fullmäktigeförsamlingen både i den partipolitiska förberedelsegruppen och även senare inom ledningsgruppen.

Grunden för att valet av representationens utformning kom att diskuteras ligger i kommunalförbundets natur. Representationen i ett kommunalförbund riskerar att dels skapa missnöje bland små kommuner som kan uppleva sin ställning som svag jämfört med de större kommunerna och dels kan ett missnöje uppstå bland småpartierna över att inte få bli representerade i fullmäktige respektive styrelse. Den enda lösningen på dessa problem är att skapa ett förbund med relativt många ledamöter i de centrala organen. Alltför stora församlingar är emellertid relativt opraktiska ur olika synvinklar. En tillfredsställande representation mellan de samverkande parterna måste alltså vägas mot praktisk hanterbarhet i förhållande till de uppgifter som ska behandlas i förbundet. De 57 ledamöterna i Region Halland tillfredsställer kravet på att alla kommuner kan få en representation med minst två ledamöter. Den tillgodoser också, åtminstone delvis, önskemålet om att även småpartier kan nå en fullmäktigeplats. Med de 19 landstingsplatserna synes en röstandel för ett parti mellan 4-5% garantera en plats i fullmäktige.

Frågan om representationens utformning var alltså föremål för intensiva diskussioner både mellan de politiska partierna och inom ramen för ledningsgruppen. Frågan hanterades på så sätt att ledningsgruppen uppdrog åt de politiska partierna att ta fram ett förslag till representationsordning. På ett särskilt sammanträde i september 2001 enades denna referensgrupp om den nu gällande ordningen. Enligt intervjuuppgifter fördes många diskussioner i frågan men ingen vill karakterisera den som konfliktfylld. En del hävdade att det var en något för stor fullmäktigeförsamling och en del hade synpunkter på

<sup>76</sup> ur skrivelse från de politiska partierna om ett Framtida regionalt självstyrelseorgan, daterat den 22 januari 2001 (arkiverat hos Landstinget Halland).

<sup>77</sup> Halmstad har 11 platser, Kungsbacka 8, Varberg 7, Falkenberg 6, Laholm 4, samt Hylte 2.

fördelningen mellan kommunernas representation och landstingets. Huvuddelen av de intervjuade hävdar att ”det hela föll sig naturligt i slutändan”.

Möjligtvis har frågan om småpartiernas representation i styrelsen varit en mer kontroversiell fråga. Med en konstruktion som innebär att antalet styrelseledamöter begränsas till 11 ledamöter och 7 ersättare blir möjligheten för småpartier att av egen kraft ta plats i styrelsen mycket små. För att i någon mån hantera denna fråga infördes en insynsbestämmelse i förbundsordningen med innebörden att politiska partier som är representerade i landstingsfullmäktige, men som inte får plats i styrelsen skall garanteras insyn i styrelsens arbete. Partiernas referensgrupp kunde nå enighet med hänvisning till insynsbestämmelsen men det finns i intervjumaterialet en grundläggande misstänksamhet i denna del från småpartierna. Det kan, i detta sammanhang, vara värt att studera hur några av de regionförbund som bildats med start år 2003 löst representationsstrukturen. Några viktiga aspekter presenteras nedan:

Vad som skiljer Region Halland från de övriga nybildade regionförbunden i tabellen nedan är antalet styrelseledamöter. Region Hallands styrelse består av endast 11 ledamöter och 7 ersättare. Detta utgör också ett hinder för de små partierna att ens få en ersättarplats i Region Hallands styrelse. I denna del ligger en viktig legitimitetsaspekt som naturligtvis måste få bli värderad när verksamheten vid Region Halland har kommit igång. Jag ska också återkomma i kapitel fem till denna aspekt.

För att sammanfatta struktureringsaspekterna kan sägas att Region Halland arbetar efter en resurs- och maktfördelningsstruktur som präglas av demokratiska principer. Region Halland har ett partipolitiskt styrt fullmäktige och en styrelse som påminner om den politiska organisationen i en vanlig kommun. När väl det nya fullmäktige etablerats kommer det också att finnas andra nämnder och beredningsorgan i Region Hallands regi. Samtidigt är det ändock värt att framhålla att organisationsstrukturen vidareutvecklats från tidigare både formella och informella samarbetsformer och nätverk i halländsk politik. De ledande politiska aktörerna, både

**TABELL.** Representationssystem i fyra nybildade regionförbund.

Egenskap	Region Halland	Östsam	Blekinge	Uppsala C-framåt
Antal kommuner	6	13	5	5
Antal ledamöter i fullmäktige	57+57	55+55	57+57	61+61
Antal ledamöter i styrelsen	11+7	17+17	17+11	13+5
Fördelning av fullmäktigeplatser mellan landstinget och kommunerna	Kn 67% Lt 33%	Kn 67% Lt 33%	Kn 67% Lt 33%	Kn 67% Lt 33%
Plats i styrelsen för (mp)? Ord=Ordinarie i styrelsen Ers=Ersättare i styrelsen Nej=varken ord. eller ers.	Nej, 4,0%	Ord, 4,2%	Ers, 3,6%	Ers, 5,6%
Plats i styrelsen för (vp)? Ord=Ordinarie i styrelsen Ers=Ersättare i styrelsen Nej=varken ord. eller ers.	Nej, 5,6%	Ord, 7,1%	Ord, 7,3%	Ord, 8,1%

**Tabellkommentar:** Procenttalen i de två nedersta raderna utgör röstandelar på (mp) respektive (vp) vid kommunfullmäktigevalen år 2002 i respektive län.

på politiker- och tjänstemannanivå, känner varandra väl och har tidigare umgåtts i organisationsformer rörande tillväxtavtal, Kommunförbundet Halland och i en rad, mer verksamhetsspecifika, frågor som t.ex. kultur- och utbildningspolitiken. Dessa samverkansformer, som ofta haft en utpräglad nätverkskaraktär, lever vidare i en ny organisationsstruktur bestående av en nyvald politikerförsamling och en styrelse inom det man valt att kalla Region Halland.

När det gäller organiseringsvariablerna *roller* respektive *procedurer*, dvs. själva enheterna i Region Hallands organisation och rollfördelningen mellan dessa finns i skrivandets stund inte så mycket att säga. Analysen omfattar endast själva organiseringsprocessen och jag kommer inte att analysera det nybildade Region Hallands organisationsstruktur i dess detaljer. I förberedelseprocessen sägs i stort sett bara att procedurfrågorna och rollfördelningen överläts att utformas och skötas av det nybildade regionfullmäktige. Däremot kan det vara värt att säga något om *kulturkomponenten* och de rumsliga aspekterna rörande Region Hallands framväxt.

Kulturkomponenten gäller vilka normer som binder samman aktörerna och kan bestå av olika värderingar och verklighetsuppfattningar som de politiska aktörerna har och som skulle kunna ha relevans för bildandet av Region Halland. Det ligger naturligtvis ett stort antal analytiska svårigheter i att pröva kulturkomponenter av detta slag. I den här undersökningen kommer den analytiska ambitionen att begränsas till de utsagor som involverade personer har uttryckt i intervju materialet. Vid både undersökningen 1997/98 och i den här undersökningen från 2002/2003 har ett antal frågor ställts om identitet, problemsyn och kulturella inslag i halländsk politik. Intervjupersonerna har, relativt obehindrat, fått utveckla sin syn på i vilken grad det dels existerar en specifik halländsk kultur i dessa avseenden, om politikaktörerna arbetar med en gemensam pro-

blemsyn och om det finns gemensamma identiteter och normer med betydelse för Region Hallands framväxt och framtid.

Vid undersökningen 1997/98 noterades att dessa kulturfaktorer spelade en överraskande stor roll under intervju samtalen. En stor majoritet av de intervjuade refererade den gången både till förekomsten av en specifik halländsk kulturidentitet och till specifika halländska värderingsmönster. De intervjuade (de flesta men inte alla) talade om hallänningen som hemortsbunden, som praktisk och något avvaktande vad gäller nymodigheter och inte minst betecknades hallänningen som en samverkande person. Politikaktörerna, kanske främst bland politiker inom landstinget, talade då gärna om en specifik Hallandsanda som ansågs innebära att det generellt sett alltid funnits ett samverkande klimat i halländsk politik. Det gällde relationerna mellan kommuner och olika länsorgan, men kanske främst mellan de politiska partierna i landstinget.

Intervjuundersökningen 2002/2003 bekräftar delvis utsagorna fem år tidigare. Ett par väsentliga skillnader kan dock noteras. För det första anser en majoritet av de intervjuade politikerna att konfliktnivån mellan partierna höjts och att den blocköverskridande konsensusandan som präglat halländsk landstingspolitik under lång tid förändrats genom att moderaterna tillträtt posten som landstingsstyrelsens ordförande. Flera intervjupersoner, även bland partiföreträdare inom det borgerliga blocket, tycker sig uppleva en klimatförändring i mer av politiska intressemotsättningar (främst rörande sjukvårdspolitiken) mellan partierna.<sup>78</sup> Socialdemokraternas företrädare i landstingsstyrelsen, Björn Ahlkvist, skriver exempelvis i HP följande:

*Min upplevelse efter 2,5 år med denna majoritet, kraftigt anförd av moderaterna, är att nu håller man på att tappa greppet liksom i andra m-styrda landsting. Anne Marie*

<sup>78</sup> Hallandsposten har i en rad ledarartiklar, mot slutet av mandatperioden 1998-2002, gjort sig till tolk för uppfattningen att den s.k. Hallandsandan i landstinget undergrävs genom att moderaterna övertagit posten som landstingsstyrelsens ordförande (se ledare i HP 2001-10-23 med rubriken Hallandsandan ett minne blott eller 2002-11-26).

*N Brodén har lyckats få de övriga partierna att gå i sitt ledband på ett skickligt sätt (...) Sammantaget har detta inneburit att den så kallade Hallandsandan i Landstinget totalt är bortbläst.<sup>79</sup>*

För det andra har den mer specifikt halländska kulturidentiteten fått sällskap av en ökande betoning av andra identitetsmönster som är kopplade till länsöverskridande perspektiv. Således kan vi i exempelvis Hylte höra intervjupersoner utveckla den kulturella samhörigheten med Småland och Gnosjöregionen. I Varberg talade kommunledningen länge och väl om den kulturhistoriska betydelsen av kontakterna längs Viskadalen mot Borås. I Kungsbacka åberopar de flesta intervjupersoner frändskapen med samhällsförhållanden i Göteborg och i Västsverige. Det som ansågs specifikt halländskt för bara fem år sedan har idag delvis kommit att luckras upp även om det naturligtvis fortfarande finns en identitetsmässig kärna i många av intervjupersonernas tänkande där Halland utgör fokus. Halland anses som ett relativt småskaligt län med människor som i en praktisk anda verkar för att utveckla kultur- och naturmiljön (som alltid framhävs som något helt unikt).

När intervjuamtalen kommer in på frågor om inriktningen på den regionala utvecklingsstrategin lyfts ofta denna typ av identiteter fram. I ett tidigt skede lyftes, som beskrivits tidigare, livskvalitetsbegreppet och livsmiljön i Halland fram som en sorts vision inför framtiden. Likväl är det svårt att se en tydlig kulturell komponent i själva organiseringsprocessen av Region Halland. Det är svårt att alls hitta några kulturella aspekter i det underlagsmaterial som finns rörande Region Hallands framväxt- och organiseringsprocess. Materialet visar istället på (och intervjuerna bekräftar detta) en utpräglad instrumentalism. Målet är att bilda ett nytt kommunalt samverkansorgan och samtliga involverade arbetar ytterst målmedvetet för att nå dit. Aktörerna skapar en form som först efter själva bildandet kan fyllas med visioner och uppgifter. Och det är först då som eventuella kulturidentiteter, som t.ex. livskvalitet och

livsmiljötankarna, kan komma att få bäring på innehåll och resultat.

Det kan så slutligen, när det gäller organiseringsvariablerna, vara värt att säga något om de *rumsliga aspekterna*. Det gäller då främst rörande två förhållanden; en mer övergripande geografisk och en mer marginell rörande lokaliseringen av Region Hallands förvaltningskontor. Låt oss börja med frågan om Region Halland och betydelsen av övergripande geografiska eller territoriella aspekter under framväxt- och organiseringsprocessen. Jag har redan tidigare i detta kapitel belyst länsindelningsfrågan i Halland under 1990-talet. En nödvändig förutsättning för att kunna bilda Region Halland var, enligt samstämmiga intervjuuppgifter, att länsindelningsfrågan inte längre stod på dagordningen. Dels har socialdemokraterna, i olika uttalanden, övergivit sitt förslag om att dela Halland, dels innebar länsindelningsreformen med Skåne och Västra Götaland 1995-97 att frågan (i vart fall inom överskådlig tid) avgjordes på så sätt att Halland lämnades utanför reformen.

Till detta framstår det också som tydligt att synsättet gällande geografiska frågor genomgått en förändring bland ledande politikaktörer i Halland. Länsindelningsdebatten på 1990-talet blev starkt polariserad för och mot en delning av Halland och relationerna mellan både politiska partier och kommunerna kom att bli relativt konfliktfyllda. Under 2000-talets första år, när väl länsindelningsfrågan lagt sig, präglas debatten av en större öppenhet bland politikaktörerna rörande de geografiska samarbetsområdena. De flesta kommunpolitiker och tjänstemän uttrycker sig positivt om att kommunerna vidgar sina engagemang i länsöverskridande samarbetsformer. Att exempelvis Varbergs kommun ingår som adjungerad medlem i Sjuhärads kommunalförbund betraktas även av de övriga kommunerna i Halland som ett viktigt komplement till den mer renodlat halländska regionpolitiken. Det finns alltså inte i intervjumaterialet utsagor som pekar på risker för det halländska samarbetet

<sup>79</sup> Debattartikel ur Hallandsposten 2001-06-29, författad av Björn Ahlkvist.

eller uttrycker en rivaliserande attityd när det gäller kommunernas olika länsöverskridande samarbetsytor. Det är istället legitimt att tala om geografi på ett mer flexibelt sätt; det finns olika problem som kräver att samarbete kommer till stånd oberoende av de administrativa gränserna.

Öppenheten och attitydförändringen i denna del hade, enligt flera intervjupersoner, en gynnsam effekt på möjligheterna att ena partier och kommuner bakom bildandet av Region Halland. Det är ännu en öppen fråga i vilken grad exempelvis Kungsbacka kommuns deltagande i Göteborgsregionens kommunalförbund kan komma att få praktiskt politiska följder för Region Hallands verksamhet. Men det finns mot bakgrund av erfarenheterna att bilda Region Halland en medvetenhet om att den här typen av länsöverskridande engagemang både vidgats och formaliserats under de senaste åren. Det finns politikområden, kollektivtrafiken är kanske det bästa exemplet, där lagar och förordningar påbjuder en organisering med länsgränserna som nödvändiga ramar. Om riksdag och regering introducerar fler regler av denna karaktär, det kan gälla arbetet med tillväxtprogram, trafikplanering, kulturpolitik etc., finns en potentiell risk att konflikter av territoriell natur kan öka i framtiden.

Rörande Region Hallands lokalisering, för att ta ner den rumsliga aspekten till dess mest konkreta uttryck, fördes under organiseringsprocessen diskussioner om var själva förvaltningskontoret skulle ligga. Utgångspunkten för dessa diskussioner var att genom det nya kontoret också skapa en självständig identitet åt Region Halland. Detta borde, enligt uppgifter ur intervjumaterialet, bäst tillgodoses om Region Halland etablerade sig på en plats som inte kunde uppfattas som en sorts annex till Landstingsförvaltningens eller till Kommunförbundets lokaler. En helt ny plats borde väljas och en del sonderingar gjordes på fastighetsmarknaden i Halmstad tills valet slutligen föll på en etablering vid Högskolan i Halmstad. Region Halland fick överta lokaler, relativt centralt belägna i Halmstad, i samma område där högskolan är lokaliserad. Med detta ville man markera en nära samhörighet med högskolan och dess potential för delaktighet i en utvecklingspolitik för Halland.

### *Region Hallands framväxt - en summering*

Berättelsen om Region Hallands framväxt, som bör placeras i ett sammanhang av ökande regionalisering, både i Sverige och internationellt, startar formellt hösten 1999 och avslutas i mars 2003 när det första fullmäktigemötet öppnas. Kännetecknande för processen har varit att den drivits fram och utvecklats av en relativt liten grupp av politiker och tjänstemän. Likväl synes processen ha haft en bred förankring både bland kommunerna och bland de politiska partierna. Utifrån att de politiska partierna i Halland enats om grundprinciperna för ett framtida regionorgan och inriktningen rörande utredningsprocessen lagts fast kunde både utredningsarbete och beslutsprocesserna i kommunerna och landstinget genomföras relativt snabbt och med låg konfliktgrad.

Jag ska i kapitel sex fördjupa analysen av Region Halland gällande de institutionella grundproblem som presenterats i kapitel två. Vi kan redan under framväxt- och organiseringsprocessen av Region Halland finna olika principiella problem med koppling till dess demokratiska legitimitet och dess betydelse för den kommunala självstyrelsens utveckling i stort.

Detta kapitel har visat på att kommunerna på ett markerat sätt vidgat sina åtaganden både i kontakterna med andra kommuner i Halland och i länsöverskridande sammanhang. Det är tydligt att kommunerna därigenom vill stärka sin position, både i förhållande till statsmakten (som anses som alltför kläffingrig) och i förhållande till andra aktörer i omgivningen. Vi kan också se att de halländska kommunernas territoriella bas blivit mer mångfasetterad jämfört med för bara 5-10 år sedan. I detta ligger också en rad implikationer rörande både rent konstitutionella frågor, dvs. vilka rättsliga grundnormer som gäller för det kommunalpolitiska beslutsfattandet i de nya mellankommunala organen och demokratiska frågor om representation, inflytandeformer och ansvarsutkrävande. Den institutionellt-politiska situationen på kommunal nivå har, vilket Region Hallands organiseringsprocess antyder, blivit alltmer komplicerad och svåröverblickbar.

## 4. Fyra fall av mellankommunalt samarbete

### Inledning

Vi har redan sett att de halländska kommunerna kommit att vidga sina mellankommunala samarbetssträvanden även över länsgränsen. I det här kapitlet ska jag fördjupa beskrivningen och analysen av fyra specifika samarbetsformer som de halländska kommunerna medverkar i. Det gäller dels Kungsbacka kommuns medlemskap i Göteborgsregionens kommunalförbund, dels Varberg kommuns deltagande i Sjuhärads kommunalförbund, dels Falkenberg kommuns engagemang rörande naturturism runt Fegensjöarna samt dels Halmstad, Hylte och Laholms samarbete med kommuner i Småland inom ramen för den s.k. Entreprenörregionen. De valda samarbetsformerna representerar exempel och har valts med syftet att få fram dels länsöverskridande samarbete och dels samarbetsformer med något olikartad omfattning, organisering och sakpolitisk arbetsinriktning.

Ansatsen i detta kapitel innebär en empirisk djupdykning och den grundläggande risken är att författaren tämligen snabbt hamnar i en situation där han inte längre ser skogen för bara träd. Ambitionen har därför varit att göra berättandet översiktligt. Beskrivningen av de enskilda fallen kommer för de som varit involverade att framstå som både svepande och fragmentarisk. Syftet är emellertid att ge läsaren inblickar i hur politiskt arbete bedrivs i den här typen av organisationer. Ansatsen från kapitel ett är att en allt större del av kommunpolitiken förts in i mellankommunala organ av detta slag. Jag vill genom undersökningen få fram bilder av de problem och möjligheter som ligger i att kommunerna på bred front blivit deltagare i dessa sammanhang. Det handlar med andra ord om att fördjupa förståelsen av den kommunala självstyrelsens villkor i förändrade kommunala

omvärldsberoenden, i territoriell nyorientering och i frågor rörande den demokratiska legitimiteten. Inledningsvis kommer jag att kortfattat presentera de fyra mellankommunala samarbetsformerna för att därefter göra en analys på grundval av organiseringsteorin. I kapitel fem kommer såväl Region Halland som de fyra samarbetsformerna som behandlas i detta kapitel att analyseras i ur demokrati- och legitimitetssynpunkt.

### Presentation av fallen

Den följande presentationen av de fyra fallen kommer att göras relativt kortfattat och tar fasta på tre förhållanden. För det första beskrivs *deltagarkretsen*, dvs. vilka kommuner som deltar och i någon mån kring vilka andra aktörer som är involverade i samarbetet. För det andra redogörs översiktligt för den *verksamhet* som bedrivs, dvs. vilka sakområden som organisationen i fråga har som sin viktigaste prioritering. Slutligen kommer den organisatoriska ramen att beskrivas, dvs. både den politiska och administrativa *organisationen*.

#### *Göteborgsregionens kommunalförbund (GR)*

GR är en samarbetsorganisation med 13 kommuner<sup>80</sup> i Västsverige som medlemmar. Samtliga kommuner, förutom Kungsbacka, tillhör Västra Götalands län. GR bildades 1995 genom en sammanslagning av en tidigare organisation som hette Göteborgsregionens kommunalförbund (bildat 1976) och GFF, Göteborgs Förorters Förbund som i sin tur hade anor bakåt till 1940-talet.<sup>81</sup> GR bedriver ett nära samarbete med Business Region Göteborg (BRG) som är en sorts gemensam organisa-

<sup>80</sup> Medlemskommunerna är Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn samt Öckerö.

<sup>81</sup> GFF var ett samarbets- och serviceorgan för förortskommunerna för idé- och kompetensutveckling, upphandling, läromedel mm

tionsresurs för näringslivsfrågor i Göteborgsregionen. GR är organiserat som ett kommunalförbund med ett förbundsfullmäktige som högsta beslutande organ. Varje medlemskommun äger utse en ledamot och en ersättare i förbundsfullmäktige. Härutöver utses, efter folkmängden, ytterligare en ledamot och en ersättare för varje fullt tal av 10 000 invånare, dock skall antalet ledamöter utsedda av Göteborgs kommun begränsas till det antal som utses av övriga medlemskommuner tillsammans ökat med en. I dagsläget finns 89 ledamöter i fullmäktige och lika många ersättare. GR leds av en förbundsstyrelse bestående av 22 ledamöter och 11 ersättare, varav 11 av dessa (både bland ordinarie och ersättare) skall utses från Göteborg. Till detta finns sex politiska ledningsgrupper med partipolitisk representation som var för sig behandlar utbildningsfrågor, regional planering, sociala frågor, miljö, trafik samt arbetsmarknadsfrågor. På tjänstemannasidan leds GR av ledningskansli med förbundsdirektören i spetsen samt fyra avdelningar som arbetar inom områdena samhällsplanering (trafik, miljö), kompetens (arbetsmarknad, sociala frågor), utbildning samt en avdelning för FoU inom det sociala området.

Verksamhetsmässigt bedriver GR, i förhållande till andra kommunalförbund med liknande inriktning, en omfattande verksamhet inom flera olika områden. Det enskilt sett största verksamhetsområdet gäller utbildningsfrågor där GR bedriver en gemensam gymnasieintagning, samverkan vad gäller inköp och distribution av läromedel och kompetensutvecklande aktiviteter bland lärare och skolledare. Inom sakområdet kompetens bedrivs en rad aktiviteter och projekt inom arbetsmarknadsområdet och socialtjänsten rörande rekryteringsvägar för ny personal, traineeprojekt, arbetsledarutbildning m.m. Inom den regionala utvecklingsplaneringen fungerar GR som regionplaneorgan med olika samråds- och samordningsuppgifter vad gäller större planärenden i Göteborgsregionen. Inom detta

område behandlas också de traditionella regionpolitiska utvecklingsfrågorna med hjälp av regional utvecklingsplanering, regionala analyser, trafik- och miljöplanering samt näringslivsutveckling.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att GR representerar ett relativt långtgående samarbete i Göteborgsregionen där såväl organisation som verksamhetsformer är väl etablerade. Intervjuerna med kommunledningen i Kungsbacka visade också att GR:s utveckling och verksamhet värderas mycket högt. Vi ska något senare i detta kapitel diskutera GR:s roll som problemlösare för en kommun som Kungsbacka som tampas med en överhettad situation i termer av snabb befolkningstillväxt och därmed sammanhängande tryck på den kommunala servicens utbyggnad och kvalitet.

### *Sjuhärads kommunalförbund*

Sjuhärads kommunalförbund bildades i oktober 1999 med kommunerna Borås, Bollebygd, Herrljunga, Mark, Svenljunga, Tranemo och Ulricehamn som medlemmar.<sup>82</sup> Varbergs kommun är adjungerad medlem från 2000-10-01. Bildandet av Sjuhärads kommunalförbund var en del av den omorganisering som genomförts mellan kommunerna och dess regionala företrädare till följd av Västra Götalandsregionens bildande.

Sjuhärads kommunalförbund är ett kommunalförbund med förbundsledning som tillika är förbundsstyrelse. Borås kommun får i kraft av sin storlek utse två ledamöter (och två ersättare) till direktionen och de övriga kommunerna var sin ledamot. De adjungerade kommunerna får utse var sin ledamot som adjungerad till direktionen. Sammanlagt har alltså direktionen 6 ordinarie ledamöter och 6 ersättare, plus tre adjungerade ledamöter och lika många adjungerade ersättare. På tjänstemannasidan leds kommunalförbundet av en direktör med ett par ytterligare personer som anställda tjänstemän.

<sup>82</sup> En utförlig presentation av förbundet ges i bland annat *Verksamhetsplan och budget år 2002 för Sjuhärads kommunalförbund* samt i *Årsredovisningar*.



Sjuhärads kommunalförbunds uppgift är att initiera och driva utvecklingsprojekt för att stärka konkurrenskraft, företagande och sysselsättning i Sjuhäradsområdet. En rad projekt har igångsatts inom områden som rör kompetensutveckling (mentorskap, skolprojekt, Ung företagssamhet), näringslivsutveckling och marknadsföring. En viktig del i detta arbete har varit att ta fram ett tillväxtprogram för regionen.<sup>83</sup> Andra viktiga uppgifter har rört Sjuhärads infrastruktur och en del internationellt orienterade aktiviteter.

### *Projekt Fegensamverkan*

Fegensamverkan startade formellt 1997 med länsstyrelserna i Halland, Älvsborg och Jönköpings län jämte de tre kommunerna Falkenberg, Svenljunga och Gislaved som deltagare. Syftet med projektet är att i en gemensam satsning mellan involverade deltagare utarbeta förslag till åtgärder för hur en långsiktigt hållbar turism ska kunna utvecklas i och runt sjösystemet Fegensjöarna, Kalvsjön, Svansjöarna, Lillån och delar av Ätran. Området, som varit föremål för tidigare planeringsmässiga insatser, karakteriseras av att dels ha en känslig och skyddsvärd natur, dels att det råder ett hårt tryck på området av turister (särskilt kanotturism) och dels att det finns betydande markägarintressen (delvis i konflikt med naturvårdsvärdet och turismvärdet).

De tre länsstyrelserna och de tre kommunerna bildade under 1997 en arbetsgrupp bestående av tjänstemän med uppgift att belysa ett antal huvudfrågor med planeringsmässig betydelse för området. Det gällde frågor om vad området tål i form av turism, om turistinformation, standarden på lägerplatserna i området osv.<sup>84</sup>

Avsikten var att presentera förslag på praktiska åtgärder och efter ett halvårs utredande presenterade arbetsgruppen en rapport med en beskrivning av om-

rådet, slutsatser och förslag till åtgärder. Bland åtgärdsförslagen angavs att länsstyrelserna skulle utveckla en riksintressebevakning för att skapa en gemensam bas för kommunernas översiktsplanering, att förbättra informationen med tydligare skyltar och enhetliga broschyrer, att se över lägerplatserna och vidareutveckla lägerchecksystemet. Arbetsgruppen föreslog även att en särskild projektanställning (50%) skulle inrättas för att under ett år genomföra de föreslagna åtgärderna. För ändamålet anslogs 750.000 kronor där de deltagande kommunerna och länsstyrelserna svarade för finansieringen.

Projektet leddes därefter, dvs. under 1998 till 2000, av en styrgrupp bestående av länsråd respektive kommunråd som under denna period haft 6 protokollförda möten och fattat en del övergripande policybeslut. Den operativa ledningen har utövats av en arbetsgrupp bestående av länsarkitekterna och planarkitekter (eller motsvarande) och denna grupp träffades ungefär dubbelt så ofta som styrgruppen. Arbetsgruppens uppgift var att leda arbetet tillsammans med den projektanställda och därvid utveckla mål/delmål för området samt att svara för förankring av insatserna bakåt till respektive kommun och länsstyrelse.<sup>85</sup>

Projekt Fegensamverkan har bedrivits i nära samarbete med byalag, entreprenörer, fiskevårdsföreningar, markägare och naturvårdsintressen. Avsikten har varit att kunna föreslå rimliga åtgärder gällande lägerplatsernas skötsel, markanvändning i stort, lägerchecksystem, studiebesök etc. En bärande tanke med projektet har varit att skapa aktiva nätverk mellan olika intressen för att kunna hålla projektiden levande. Från år 2000 har projektorganisationen utvecklats i att styr- och arbetsgrupp fortlever men att ett antal referensgrupper (som ska arbeta i nätverk mellan olika intressen) bildats inom

<sup>83</sup> se *Tillväxt i Sjuhärad, en Regional tillväxtstrategi i Sjuhärad*, daterat 1999-03-18

<sup>84</sup> Ett särskilt lägerchecksystem har med Ätrans vattensystems markägareförening som huvudansvarig givit kanotturister (mot avgift) tillgång till lägerplatser, vindskydd, eldningsplatser, toalett m.m.

<sup>85</sup> se *Slutrapport Fegensamverkan 2000 06 20*, författad av Peter Ivstedt, projektledare.

områden som naturvård, turism, näringslivsutveckling och tekniska frågor. Arbetet har så långt resulterat i att ett antal övergripande mål kunnat antas i respektive kommuns fullmäktige och under 2002 samt 2003 konkretiserades de övergripande målen i ett stort antal delmål med förslag på konkreta åtgärder. Bland delmålen anges bland annat insatser för att utveckla sysselsättningen i området, att satsa på skilda naturvårdande insatser, att utveckla en turismnäring till gagn för den egna bygden osv.

I intervjuerna med företrädare för Falkenbergs kommun betonas att Fegensamverkan är ett projekt med ett tydligt helhetsgrepp för hela Fegenområdet. Projektet anses som en viktig del i Falkenbergs kommuns utvecklingsinsatser för kommunens inland, men också i att kunna bevara en skyddsvärd natur i samverkan med kommunerna på andra sidan länsgränsen.

### Entreprenörregionen

Entreprenörregionen växer fram som samverkansidé från det tidiga 1990-talet då företrädare för de tio kommunerna i området träffas i ett informellt erfarenhetsutbyte rörande frågor med koppling till kompetensutveckling och näringslivspolitik. Under ett antal år träffas kommunledningarna och de näringslivsansvariga i kommunerna för olika aktiviteter som föredrag, företagsbesök, seminarier etc. Efterhand kom utbytet till en punkt där flera av kommunföreträdarna ansåg att arbetet borde formaliseras. Flera av de intervjuade företrädarna för kommunledningarna beskriver kravet på en formalisering vid denna tidpunkt (kring 1996) i termer av att antingen avsluta utbytet helt eller att bilda någon form av organisation för att kunna konkretisera och utveckla samarbetet. Beslut fattades om att anlita en extern konsult med uppgift att dels göra en omvärldsanalys, dels presentera en verksamhetsinriktning samt dels ta fram ett förslag på

en organisationsstruktur för Entreprenörregionen.

I juni 1999 presenterade konsulten utredningen och de tio kommunerna ställde sig i huvudsak positiva till att starta en ny organisation med namnet Entreprenörregionen.<sup>86</sup> Kommunerna kunde därefter ställa sig bakom ett samverkansavtal där det uttalade syftet var att genom samverkan stärka kommunernas miljö för utveckling av företag, att öka områdets turismvärde, att få fram fler företagsetableringar och att satsa på ett mer attraktivt boende. Drivkraften bakom bildandet låg i att satsa på näringslivsutveckling och i samverkansavtalet slås fast att Entreprenörregionen skulle bedriva verksamhet inom områdena kunskapsförsörjning, kommunikationer, företagsutveckling, livsmiljö, intressebevakning samt frågor rörande internationalisering.<sup>87</sup> En ekonomisk förening, Entreprenörregionen SW ekonomisk förening har bildats för att ytterligare effektivisera arbetet.

Entreprenörregionens organisation leds av ett s.k. *utvecklingsråd* bestående av kommunstyrelsens ordförande i respektive kommun jämte ytterligare två kommunstyrelsepolitiker från varje kommun. Utvecklingsrådet sammanträder två gånger per år. Utvecklingsrådets viktigaste uppgift är, som det uttrycks på Entreprenörregionens hemsida:

*att utarbeta vision och verksamhetsinriktning inom entreprenörregionen i sin helhet. Där förs den idémässiga debatten kring regionens problem, utvecklingsmöjligheter och åtgärdsprogram.*<sup>88</sup>

I ledningen för entreprenörregionen finns en *styrelse*, med kanslifunktion i Gislaveds kommun. Styrelsen består av samtliga kommunstyrelseordförande från medlemskommunerna och till styrelsen finns ett *presidium* som svarar för den löpande förvaltningen och leder, följer upp samt initierar verksamhet och ekonomi.

<sup>86</sup> se rapport *Entreprenörregionen, regionsamverkan för utveckling*, KPMG Bohlins AB, Offentlig revision och konsultation, Björn Jansson, 1998-12-10.

<sup>87</sup> Samverkansavtal för Entreprenörregionen, se bilaga till exempelvis sammanträdesprotokoll, Hylte kommun, kommunstyrelsen 1999-01-12 (Ks 55).

<sup>88</sup> www.entreprenorsregionen.se, 2003-05-17

Presidiet upprättar verksamhetsplan och budget samt bereder i övrigt de frågor som Utvecklingsrådet har att avgöra. Presidiet företräder Entreprenörsregionen och yttrar sig på organisationens vägnar. Presidiet består av tre ledamöter, som väljs bland Entreprenörsregionens styrelse, d.v.s. kommunstyrelsens ordförande i de tio kommunerna, med en ledamot från varje län. Nyval sker med en ledamot varje år med rullande uppflyttning. Vid presidiet möten deltar även de kommunchefer som tjänstgör i de kommuner där presidiet politiker kommer från. Till detta finns en *samordningsgrupp* bestående av samtliga kommunchefer som svarar för verkställighet av de uppdrag Utvecklingsrådet anger och samordnar verksamheten i övrigt. Samordningsgruppen fungerar även som forum för erfarenhetsutbyte mellan kommunerna och som inspirationskälla och bollplank för Utvecklingsrådet och koordinatören. *Koordinator* är en samordnande tjänsteman som skall fungera som stöd och motor i hela Entreprenörsregionens arbete. Dessutom arbetar Entreprenörsregionen med hjälp av en rad *projektledningsgrupper* inom olika fält (t.ex. näringslivsutveckling, gymnasiesamverkan etc) där det också givits utrymme för att anställa särskilda projektledare.

Entreprenörsregionen representerar, sammanfattningsvis, ett mellankommunalt samarbete med en organisationsstruktur där kommunernas egna engagemang och intresse är den avgörande komponenten för verksamheten. Med en relativt liten administrativ enhet blir respektive kommuns insatser för att initiera och driva projekt avgörande för hela Entreprenörsregionen. Hela arbetssättet präglas också av arbete i nätverk där deltagandet från de olika kommunerna varierar beroende på vilket sakområde som behandlas.

## Organiseringsprocessen

Vi kan av beskrivningen ovan notera att de valda fallen representerar högst olikartade exempel på mellankommunal samverkan. Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) representerar en väl etablerad organisation

med ett stort antal tjänstemän, en relativt stor budget och en organisation med ett starkt strukturerat ramverk. På den andra sidan finns Projekt Fegensamverkan som är en enkel projektorganisation med en liten kärna av aktiva deltagare men med ett ganska brett, om än relativt lösligt strukturerat, nätverkssamarbete. Sjuhärads kommunalförbund har en relativt strukturerad organisationsmodell och bygger sin verksamhet på en rad olika samarbetsprojekt med andra lokalt och regionalt verksamma aktörer. Entreprenörsregionen utgör en fjärde typ av organisering där nätverkskaraktären är det viktigaste kännetecknande draget. Jag ska med hjälp av teoriramen från kapitel två fördjupa analysen av de fyra fallen och jag kommer att ordna den fortsatta analysen i tre delar:

- dels om samarbetets utgångspunkter, drivkrafter och resurssituation
- dels om de fem organiseringsvariablerna, strukturering, roller, procedurer, kultur och rum
- dels om prioriteringar och verksamhetens resultat, dvs. vilka typer av aktiviteter som prioriterats eller bortprioriterats i samarbetet samt en övergripande bedömning av vad som hittills åstadkommit.

### *Samarbetets utgångspunkter, drivkrafter och resurssituation*

Om vi börjar med *Fegensamverkan* finner vi här en tydlig drivkraft i en relativt specifik sakpolitisk problematik. Fegensjöarna exponeras för en kraftig friluftsturism som i grunden kan vara en positiv utvecklingskraft för området men som också innebär komplikationer både ur naturvårds- och ur markägarsynpunkt. Genom att samla kommunerna och berörda länsstyrelser i ett samverkansprojekt skapas en form för att hantera denna problematik. Även *Göteborgsregionens kommunalförbund* (GR) kan sägas ha en utpräglad sakpolitisk utgångspunkt. När nya GR bildades 1995 byggde detta på en sedan lång tid tillbaka etablerad mellankommunal samverkan, dels mellan Göteborgs förortskommuner, dels mellan Göteborgs

kommun och förorterna. GR utvecklas utifrån konkreta samarbetsområden med ett relativt tydligt uppdrag från medlemskommunernas sida. *Sjuhärads kommunalförbund*, som bildades 1999, utgår från den institutionella förändring som skett i samband med bildandet av Västra Götalandsregionen och den därmed sammanhängande reorganiseringen av det mellankommunala samarbetet i området. Likväl bygger Sjuhärads kommunalförbund på relativt gamla traditioner av samarbete rörande regional utveckling i Borås med omnejd. Man skulle kunna uttrycka det som att tidigare resursströmmar och kompetens nu omdirigeras via en ny organisation och med möjligheter att ytterligare profilera Sjuhäradsbygden som utvecklingsregion. *Entreprenörsregionen* har en något mer diffus framväxt- och motiveringsgrund. Här rör det sig om ett informellt utbyte mellan kommuner i gränslandet Halland-Småland som successivt vunnit ökande organisatorisk konkretion. Även om det finns tydliga och viktiga sakpolitiska komponenter i Entreprenörsregionen går det inte att bortse från att samarbetet hittills också varit av både symbolpolitisk och av informations- och kompetensutvecklande karaktär.

Om vi konsulterar intervjumaterialet rörande drivkrafter och motiveringar bakom de fyra fallen framträder en tämligen mångfasetterad bild. För det första är det värt att framhålla att det i samtliga fall görs *historiskt betingade återkopplingar* för att motivera samarbetet. Tydligast är kanske här Sjuhärads kommunalförbund. Flera av de intervjuade karakteriserar samarbetet inom Sjuhärad som en del av gamla traditioner kopplade till Kulturådran runt Viskan, gamla handelsvägar i området samt traditioner kopplade till främst textilindustrin men också till mer udda företeelser som bad- och kurortslivet i Varberg. Vi kan hitta den typen av historiska återkopplingar även inom Entreprenörsregionen där de intervjuade åberopar samhörigheten längs exempelvis Nissastigen och i den traditionella badortsturism som strömmat från Småland ner mot Halmstad och Mellbystrand. GR beskrivs av de intervjuade med återkopplingar till en mer modern berättelse om förortslivets specifika problem och förutsättningar. I Fegensamverkan betonar de inter-

juade att projektet drivs fram av erfarenheter från flera decennier av svårigheter i att finna acceptabla lösningar på den övergripande planeringen för mark- och vattenresurser, men också i berättelser om en aktiv glesbygdsvårdelse som vill satsa på en lokalt grundad självtillit etc. Det är alltså ett framträdande drag under intervjuerna att tidigare erfarenheter (med referenspunkter långt tillbaka i historien) lyfts fram. Den historiska bakgrunden fungerar både som drivkraft bakom dagens samverkanssträvanden, men också som en sorts problembakgrund där erfarenheterna av tidigare politikambitioner beskrivs som svårhanterliga men där den nya organiseringen anses öppna för helt nya möjligheter osv.

För det andra motiveras framväxten av *geografiska eller territoriella hänsynstaganden*. Varbergs kommuns deltagande i Sjuhärads kommunalförbund betecknar, enligt kommunledningen, en vilja att geografiskt institutionalisera relationer som har en lång tradition bakom sig. Fegensamverkan kräver en relativt formaliserad projektorganisation för att kunna binda samman kommuner från tre olika län. I Entreprenörsregionen beskriver flera av intervjupersonerna att samarbetet ska ses som en sorts mobilisering av kommuner i ett regionalt samarbete för att kunna stärka sin position i förhållande till de nya geografiska förutsättningar som uppstått genom bildandet av Skåne-regionen. Bland annat pekar intervjupersonerna här på det vitaliserade samarbetet över Öresund och på att kommunerna i norra delen av Skåne inlett nya typer av samverkan.

För det tredje är det inte svårt att finna drivkrafter som har att göra med själva *umgängesformen* och i upplevelsen av att vara politiker eller tjänsteman i en nydanande politisk organisation. I flera av fallen, det gäller mycket tydligt i Entreprenörsregionen och i GR, är det inte ovanligt att höra utsagor av nedanstående typ (yttrat av kommunråd):

*Det är oerhört stimulerande att träffa andra ledande kommunpolitiker, och på ett ganska otvunget och prestigelöst sätt, diskutera framtidsfrågor och nya idéer. I den vanliga kommunalpolitiska verksamheten är vi i mycket fångar i*

*budgetsamtal och i beslutsfattande där det gäller att inte säga för mycket som man får stå till svars för både inför politiska motståndare och i pressen.*

Den bild som växer fram rörande drivkrafterna att bedriva mellankommunalt samarbete av det övergripande slag som sker i GR, Entreprenörsregionen och Sjuhäradsbygden är att politikerna (och även tjänstemännen) trivs väldigt bra i dessa sammanhang. Till stor del är de frågor som diskuteras av övergripande och långsiktig natur och ofta finns ett betydande utrymme för att öppet ventilerade nya idéer och tankar.

Det finns också, för det fjärde, inslag av mer kognitivt slag i de utgångspunkter och drivkrafter som intervjupersonerna lyfter fram. Vi kan i ett OH-material, som ofta återropades av de intervjuade, läsa följande motivering bakom Entreprenörsregionen:

*Entreprenörsandan i Småland och Halland innebär att med små medel nå bästa resultat och alltid vara flitig, klurig och ärlig. Gnosjöandan innebär, att förbättra sig genom konkurrens och att stärka sig genom samarbete. Entreprenörsregionen lever efter dessa kvaliteter.<sup>89</sup>*

I intervjuutsagorna, även i de övriga fallen, upprepas ofta den typen av perspektiv. Arbetet präglas av en viss typ av "anda" som ofta är kopplad både till uppfattningar rörande historiska erfarenheter och rumsliga eller geografiska tillhörigheter. Gnosjöregionen och Sjuhäradsbygden, eller för den delen Fegenområdet, är bemängda med specifika tankeinnehåll som deltagarna utnyttjar för att motivera och utveckla respektive samarbetsform. Den typen av kulturella eller kognitiva bilder lyfts fram av respektive intervjuperson vid återkommande tillfällen under intervjun. Det är tydligt att sådana resonemang har en strukturerande betydelse och skapar en övergripande mening för de involverade aktörerna.

Om vi summerar och jämför de fyra studerade fallen gällande drivkrafterna synes Fegensamverkan ha

det starkaste inslaget av målrationell motivering. Här samlade sig de involverade deltagarna till en inledande utredning där problem identifierades och där ett antal förslag till åtgärder togs fram. I Fegensamverkan har det till detta funnits inslag av att vid skilda tillfällen utvärdera vad som hittills åstadkommit. Denna typ av målrationellitet finns naturligtvis även representerad i de andra studerade fallen. Vad som skiljer är att de tre övriga har mer mångfasetterade drivkrafter där det finns betydande inslag av historiska traditioner, kulturkomponenter, symbolpolitiska strävanden och uppfattningar om att mötet eller samtalet mellan politiker och tjänstemän *i sig* är betydelsefullt för samarbetets utveckling.

För att avsluta denna del ska något kort sägas även om respektive falls *resursbas*. Gemensamt för samtliga fall är att den ekonomiska finansieringen sker genom att de deltagande kommunerna bidrar med en grundplåt i form av medlemsavgifter, projektbidrag och vanliga anslag. Denna grundfinansiering utnyttjas för att bekosta politisk och administrativ ledning och som bidrag för att finansiera eller delfinansiera olika verksamheter. Härutöver tillkommer finansiella resurser, i olikartad omfattning, från dels privata aktörer (företag, intresseorganisationer, ideella stiftelser), dels från andra offentliga organ. Det är väl dock värt att påpeka att finansieringen till den dominerande delen kommer från den offentliga sektorn. Möjligtvis kan vi säga att flera av de projekt och aktiviteter som initierats av främst GR, i ett långsiktigt perspektiv, kan komma att alstra en betydande privat finansiering.

Givetvis är det GR som avviker från övriga fall inte bara volymmässigt (den särklassigt största omsättningen av de fyra fallen) utan också i att GR har tillgång till egna kompetensresurser (specialiserade tjänstemän) och betydande materiella resurser i de egna lokalerna och i utvecklade systemresurser för t.ex. gymnasieintagning, läromedelsdistribution osv. De övriga fallen tillför sådana kompetensmässiga och materiella resurser via medlemskommunernas verksamhet. Med undantag för GR

<sup>89</sup> OH-material som tillhandahållits genom Hylte kommun, daterat mars 1999.

har personalbesättningen knutna till respektive samarbetsorgan varit mycket liten (mellan 1-4 anställda).

### *Organiseringsvariabler*

Samtliga studerade fall är i sin *strukturering* förankrade i det kommundemokratiska systemet genom att kommunerna utsett ledande kommunpolitiker att fatta beslut och leda respektive organisation. Den mest utvecklade organisationen är GR som är ett kommunalförbund med förbundsfullmäktige. GR:s organisationsstruktur påminner en del om en vanlig kommun med förtroendevalda personer i såväl styrelse som i dess olika ledningsgrupper. GR arbetar även i en rad nätverksbaserade aktiviteter där företrädare för GR medverkar i olika partnerskap, referensgrupper, projektgrupper osv.

Sjuhärads kommunalförbund skiljer sig ur struktureringssynpunkt från GR då man valt att arbeta med en direktionsmodell. Förbundsledningen är ett organ med både beslutande och verkställande uppgifter och består av endast 1-2 personer från respektive medlemskommun. Härutöver deltar även Sjuhärads kommunalförbund i en rad arbetsgrupper, referensgrupper etc. där det dominerande arbetssättet är av nätverkskaraktär med ett brett spektrum av olika deltagare. Den demokratiskt representativa kärnan är därmed betydligt mindre i Sjuhärads kommunalförbund jämfört med GR. Detta beror naturligtvis på att antalet förbundsmedlemmar är färre i Sjuhärads jämfört med GR, men också på att grunden för Sjuhärads arbetssätt är att vara initiativtagare, projektlots och sammanhållande organisationsenhet för olika näringslivspolitiska aktiviteter i regionen. GR:s uppdrag är bredare och GR arbetar med ett antal tunga arbetsuppgifter inom ramen för den egna organisationen.

Entreprenörsregionen representerar en tredje typ av strukturering. Entreprenörsregionens utvecklingsråd, som är det högsta beslutande organet, påminner visserligen en del om en förbundsledning, men har ändå en styrelse till sitt förfogande. Utvecklingsrådet, bestående av kommunstyrelsens ordförande samt ytterligare två kommunstyrelserepresentanter från varje kommun, tar

de övergripande besluten medan styrelsen, som består av ordförandena i respektive kommunstyrelse, har ett ledningsansvar. Till detta är ledningsansvaret i sin tur ytterligare specificerat till ett presidium bestående av endast tre av styrelsens ledamöter (enligt en roterande modell). För säkerhets skull ingår kommuncheferna som deltagare både i styrelsen och i dess presidium och i en särskild samordningsgrupp.

Tanken med organisationen är att understryka ett samverkansperspektiv mellan tio oberoende och likaberättigade deltagare. Ingen kommun har utifrån sin storlek, givits fler platser i ledningsorganisationen. För att markera samverkansperspektivet finns det inslag av maktodelningsmekanismer i det roterande ansvaret i presidiet samt i att de arbetsgrupper som etablerats inom olika sakområden kräver deltagande och engagemang endast från de som är mest intresserade. Med en minimal kansliresurs bygger Entreprenörsregionens aktiviteter på att de deltagande kommunerna själva driver och till viss del finansierar angelägna projekt. Enligt intervjuuppgifter har det varit en gemensam strävan från Entreprenörsregionens kommuner att stärka organisationens struktur, bl.a. genom att anställa en aktiv koordinator och i arbete med specifika projekt. Entreprenörsregionens något komplicerade organisationsstruktur bygger i övrigt på en förmåga att genom arbetsgrupper etablera nätverk för olika typer av projektsatsningar.

Den strukturering som gäller för Projekt Fegen-samverkan är av mer traditionell projekttyp. I projektets ledning finns kommunråden från de medverkande kommunerna plus länsråden från länsstyrelsen som till sitt förfogande har en arbetsgrupp bestående av planexpertis från respektive kommun och länsstyrelse. Ambitionen har, ur struktureringssynpunkt, varit att etablera referensgrupper av nätverkskaraktär för att utveckla och driva ett antal huvudmål i projektet.

Sammanfattningsvis uppvisar genomgången av strukturingsaspekterna på att samtliga fall innehåller tydliga komponenter av kommundemokratiska principer då respektive deltagande kommun utser partipolitiker

som representanter. Samtliga fall söker, på ett aktivt sätt, koalitioner med andra aktörer i ett utpräglat nätverksarbete. Genom denna samverkan finns, om vi lyssnar till de intervjuade, en del bestämda fördelar att vinna. Allmänt anser de intervjuade att det mellankommunala samarbetet stärker kommunernas egen resursbas då man genom samarbetet kan öppna för ett breddat utbyte med andra aktörer som inte de enskilda kommunerna var för sig hade haft möjlighet att göra. Detta är en fråga vi ska återkomma till senare i detta kapitel där det mellankommunala samarbetets resultat ska diskuteras översiktligt. Vi ska också senare, men i nästa kapitel, återvända till frågan om den demokratiska legitimiteten i den här typen av kommunal samverkan. Framställningen så långt visar på att det inte är en alldeles enkel uppgift att förstå hur och med vilka syften nätverksarbete av detta slag sker.

Strängt taget är det endast GR bland de studerade fallen som har den administrativa storlek som krävs för att vi ska kunna tala om en *rollfördelning* i respektive organisation. I GR finns utpräglade roller i såväl administrativa och i mer sakspecifika avseenden. Vi kan i GR också hitta utpräglade generalister och specialister. De övriga organisationerna, som arbetar med en mycket liten personalstab (som ofta har administrativa, samordnande, verksamhetsutvecklande roller i samma person), har en uppgiftsmässig och administrativ rollfördelning som baseras på tillfälliga projektuppgifter eller inom ramen för arbets- och projektgrupper som igångsatts inom ramen för respektive organisation. I GR, Projekt Fegensamverkan och i Sjuhärads kommunalförbund utgör dessutom respektive kommun en bakomliggande kompetensresurs som bidrar med rollinnehavare i speciella avseenden. Planarkitekterna bidrar med sin kompetens i Fegensamverkan, kommuncheferna med sina erfarenheter i Entreprenörsregionen osv.

När det gäller respektive organisations *procedurer*, dvs. de arbetssätt och metoder som tillämpas, kan vi

säga att Projekt Fegensamverkan avviker mest markant jämfört med de tre övriga fallen. I Fegensamverkan formas procedurerna av den relativt avgränsade problematik som hanteras och som delvis redan har beskrivits i detta kapitel. I hög grad handlar det om ett projektarbete där problem identifieras, målsättningar läggs fast och där olika åtgärds paket sätts in. Projektet hade under en inledande period en projektanställd person som på ett relativt konkret sätt genomförde eller försökte genomföra de fastställda åtgärdsförslagen. I de tre övriga fallen går det, trots att volymskillnaderna är stora mellan fallen, att hitta ett antal gemensamma nämnare med avseende på procedurerna. För det första utgör arbete med program- eller plandokument en viktig del. Framtagandet av olika typer av program eller planer syftar visserligen till att göra omvärldsanalyser, lägga fast målsättningar samt föreslå handlingslinjer m.m., men utgör också en procedur som i sig självt är betydelsefull för respektive organisations verksamhet. I GR:s beskrivning av sin verksamhet för år 2001 sägs exempelvis följande:

*Ledningsgruppen för regional planering har styrelsens uppdrag att utarbeta förslag till en regionplan. Denna beskrevs inledningsvis som en "regional översiktsplan" med tonvikt på den fysiska regionstrukturen. Allteftersom arbetet framskridit har detta dock utvecklats till att omfatta regional utveckling i en vidare bemärkelse - dvs. en "regional utvecklingsplan". Några konkreta direktiv för vad denna plan ska omfatta har inte givits.<sup>90</sup>*

Citatet är intressant ur många olika synvinklar. Lägg märke till att planprocessen i detta fall anses ha gått en något annorlunda väg än vad som var tänkt från början, vilket kanske inte var så konstigt då det lite längre ner i citatet också sägs att några konkreta direktiv aldrig lämnades för arbetets inriktning. Detta visar, åtminstone delvis, att den här typen av planprocesser har en sorts inre dynamik och att det rent av är önskvärt att processerna inte följer

<sup>90</sup> ur dokumentet *Verksamheten 2001*, Göteborgsregionens kommunalförbund, daterat 2002-03-19. I dokumentet *Framtid i Sjuhärad*, Strategier för samverkan, noteras inledningsvis att planarbetet eftersträvar dialog, ömsesidig påverkan och öppen kommunikation mellan olika parter (dokument daterat december 2002, utkast, Sjuhärads kommunalförbund, se sid. 4).

en på förhand uppgjord färdväg.

Plan- eller programprocesser av detta slag upptar en hel del tid och resurser i anspråk i de studerade fallen och vi kan finna planprocesser inom alla sakpolitiska fält (tillväxtpolitik, miljö, utbildning). Ofta betraktas programprocesserna som ett sätt att samla olika aktörer, inleda diskussioner om olika utvecklingsfrågor och naturligtvis med ambitionen att presentera slutresultat för vidare bearbetning i andra sammanhang eller projekt. Vi kunde i kapitel tre notera att utredningen om Region Halland förordade, som en viktig uppgift för det nya kommunalförbundet, att upprätta en plan eller en strategi för Hallands långsiktiga utveckling. Utredarna och ledningsgruppen, som hade tagit intryck av att liknande planprocesser genomförts på andra håll i landet, ville med en sådan plan eller strategi skapa en inledande process för att strukturera det kommande arbetet inom Region Halland. Liknande sätt att resonera finns i de i detta kapitel studerade fallen. I Entreprenörregionens samverkansavtal slås exempelvis fast att en Regional Utvecklingsplan och en Vision för Entreprenörregionen skall utarbetas och vi kan i den ursprungliga utredningen hitta följande motivering bakom kravet på att ta fram en sådan vision:

*Eftersom det gemensamma intresset och inte en gemensam organisation är den egentliga basen för samarbetet bör detta gemensamma intresse manifesteras i en "vision/målbild" för verksamheten. En sådan vision/målbild förankrar arbetet och ger en gemensam viljeinriktning. Denna ger stadga åt verksamheten samtidigt som den bidrar till att utvecklingen får rätt riktning.<sup>91</sup>*

Det är tydligt att programarbete av detta slag spelar en betydelsefull roll i de studerade fallens proceduruppsätt-

ning. Intressant att notera i detta sammanhang är att det kanske inte i första rummet är det färdiga dokumentets förslag till åtgärder som enbart fokuseras utan kanske lika mycket de effekter som själva processen för med sig. Det handlar om saker som kommunikationsförmåga, vikten av att utveckla en gemensam problembild, att få förståelse för olika intresseriktningar i regionen, att lyfta fram visioner och symboler att visa upp för omvärlden.

Ett andra betydelsefullt arbetssätt i de studerade fallen är att utveckla verksamheter i projektform.<sup>92</sup> Bara genom att ytterst översiktligt läsa verksamhetsberättelse eller årsredovisning noteras att Sjuhärads kommunalförbund under år 2001 varit aktiv deltagare i ett femtontal projekt<sup>93</sup> och för GR:s del rör det sig om minst det dubbla antalet.<sup>94</sup> Projektformen har den stora fördelen att ett sakområde kan komma att bearbetas relativt koncentrerat och arbetssättet visar också på att organisationen ifråga gör en specifik satsning eller en prioritering genom att starta ett projekt. Det finns naturligtvis också en risk med att låta projektfloran bli för stor, vilket försvårar överblick och styrning av organisationens politik i stort. Den ytliga läsningen av verksamhetsberättelserna och åhörandet av redogörelser under intervjusamtal ger ett intryck av att man arbetar i ett kaos. Det vimlar av projektplaner, projektgrupper, utvärderingar, seminarier, avstämningskonferenser etc. Till detta överlappar de olika projekten varandra och i ett stort projekt förekommer delprojekt som har organisatoriska kopplingar med andra verksamhetsområden osv. I detta ligger naturligtvis ett legitimitetsproblem som vi ska diskutera mer utförligt i nästa kapitel. Grundfrågan blir dock: Vem, utöver den lilla krets av initierade politiker och tjänstemän, har kompetens och kraft att sätta sig in i projektfloran och utkräva ansvar för dessa aktiviteter? Denna typ av

<sup>91</sup> ur utredningsdokumentet *Entreprenörregionen – regionsamverkan för utveckling*, KPMG Bohllins AB, daterad 1998-12-10.

<sup>92</sup> Med ett *projekt* avses det här sammanhanget en verksamhet som är tydligt avgränsad i tid och målsättning, som bedrivs utåtriktat mot en viss målgrupp och som inbegriper flera aktörer eller intressen (se Sahlin 1996).

<sup>93</sup> bland exemplen finns här projekt med namn som Tillväxtföretag i Sjuhärad, Shopping och textilt kulturarv, Företagssamma kvinnor i Sjuhärad osv.

<sup>94</sup> några axplock inom GR är projekt med namn som Projekt Grön Kemi, Våga Bryta Mönstret (ungdomar och jämställdhet), Vinna-Vinna-projektet (arbetsmarknadsutbildning).



insynsproblem är även förknippad med det tredje dominerande arbetssättet, nämligen arbete i nätverk.

Jämfört med projektformen är nätverksmodellen något mindre formaliserad och utgör försök att utveckla kommunikationen mellan ledande företrädare inom något specifikt område. Mycket vanligt förekommande är, och då talar vi främst om GR, Entreprenörregionen och Sjuhärads kommunalförbund, att samla förvaltningschefer i kommunerna för nätverksbaserat utbyte. Inom GR finns sedan lång tid tillbaka ett nätverk där förvaltningscheferna för skola och utbildning träffas för erfarenhetsutbyte kring utbildningsfrågor av gemensamt intresse för regionen. Sjuhärads kommunalförbund har tillämpat ett arbetssätt där olika frågor och projekt diskuterats i grupper av tjänstemän från medlemskommunerna. Detta arbetssätt har, utöver att det sakpolitiska innehållet prövats, haft funktionen att kommunalförbundets verksamhet kunnat få en starkare förankring ute i medlemskommunerna. Utöver denna typ av tjänstemännätverk arbetar man i de studerade fallen (och nu talar vi även om Projekt Fegensamverkan) ofta med strategin att bygga nätverk för att föra samman intressenter inom ett särskilt sakområde. Exempel på sådana nätverk är Nätverket Företagssamma kvinnor i Sjuhärad, Nätverket för handikappforskning i GR och nätverkssamverkan inom lärcentraområdet i Entreprenörregionen.

Intressebevakning utgör ett fjärde arbetssätt med stor betydelse för de studerade organisationerna. Dels bevakas allmänna frågor för kommunerna, exempelvis att lämna remissvar på utredningar och annat som är av gemensamt intresse för de samverkande kommunerna. Dels bevakas mer specifika frågor och har i de studerade fallen huvudsakligen gällt förslag och prioriteringar gällande infrastrukturfrågor, dvs. satsningar på olika väg-, järnvägs- och IT-satsningar. I infrastrukturfrågorna har GR (och i viss mån Sjuhärads kommunalförbund) haft en betydelsefull roll i att inte enbart vara en reaktiv intressebevakare utan med rollen att både värdera och lämna operativa förslag rörande regionala trafikprojekt.

I detta sammanhang har det främst inom GR bedrivits ett omfattande planerings-, projekt- och nätverksarbete.

Ett femte arbetssätt handlar om att etablera system för lyhörddhet och förankring av olika aktiviteter i relationerna mellan medlemskommunerna och samverkansorganet ifråga. I dess allmänna del har både GR och Sjuhärads kommunalförbund utvecklat nätverk med ledande tjänstemän i kommunerna och genom regelbundet återkommande kommunbesök (med något olikartad inriktning, frekvens och bredd). Syftet är att hålla sig ajour med aktuella frågor i respektive medlemskommun och att föra en levande dialog mellan ledande företrädare för kommunerna och samverkansorganets ledning. Medlemskommunerna är i flera avseenden också drivande för att väcka initiativ och uppmärksamma frågor som kräver mellankommunal samverkan inom det aktuella området. Vanligast synes här vara att enskilda kommuner agerar för att påverka infrastruktursatsningar, främst vägfrågor, men det finns även exempel på kommuninitiativ i utbildningsfrågor, miljösatningar, avfallshantering etc. Det finns i denna del intressanta aspekter som lyfts fram av de intervjuade kommunföreträdarna som handlar om förmågan att utveckla en medvetenhet om fördelarna med kollektiv samhandling. Ett samhandlingsperspektiv kräver av den enskilde kommunen att ibland, på bekostnad av det egna kortsiktiga intresset, stödja andra kommuners prioriteringar då dessa kan antas gynna utvecklingen av regionen som helhet. Till detta problem ska vi återkomma i nästa kapitel då det berör problemet med det mellankommunala samarbetets legitimitet.

Vi har redan tidigare berört olika *kulturkomponenter*. En viktig del i att motivera satsningarna på mellankommunalt samarbete har i de studerade fallen grundats bland annat i en argumentation baserad på historiska traditioner och upplevelser av en gemensam kulturell identitet. Vi kan emellertid konstatera att de kulturella aspekterna tonas ner något när den konkreta verksamheten beskrivs i intervjuer och i skriftligt un-

derlagsmaterial. Därmed inte sagt det helt och hållet saknas kulturellt betingade markörer. I dokument från Entreprenörregionen lyfts samarbetet mellan de tio kommunerna fram i formuleringar om den 'utmärkta' livsmiljön, det 'förtroendefulla' samarbetet och den 'levande entreprenörsandan' som uppenbarligen ska förstås som något helt unikt för denna region. I Sjuhärads kommunalförbund är det just begreppet Sjuhärad, med kulturhistoriska identiteter, som då och då lyfts fram i olika dokument och i intervjuutsagor. I en Strategiplan för Sjuhärad skrivs följande:

År 1834 startade Sveriges första mekaniska bomullsväveri. Med denna etablering knyter man samman företagsverksamhet med det som kommer att bli den moderna textilindustrin i Sjuhärad. Dessa val leder till att Sjuhärad idag har ett i landet unikt kulturellt arv. Sjuhärads industrihistoriska arv har ur ett europeiskt perspektiv en oerhörd potential för kultur, turism och näringsliv.<sup>95</sup>

I GR:s fall kan jag under intervjuer med företrädare för kommunledningen i Kungsbacka lyssna till berättelser som ofta kontrasterar en sorts storstadsmodernitet i Göteborgsregionen mot ett mer landsortsmässigt och småstadspräglat kulturliv i Halland. Beskrivningarna är härvidlag nyanserade i så motto att man erkänner goda kvaliteter i båda miljöerna även om lockelserna och fördelarna med storstadslivet tenderar att betonas. Idealet framställs av flera ledande politiker (inte bara i Kungsbacka) i att kunna bo i Halland men med närhet till olika spännande företeelser (arbete, kultur, handel) i storstaden Göteborg. I Projekt Fegensamverkan förekommer det, om än relativt sparsamt, en betoning av att Fegenområdet har en rad unika kulturvärden och traditioner att slå vakt om. En glesbygdsgrupp eller samhällsförening, kallad Fascinerande Fegen, har sedan lång tid tillbaka bedrivit en aktiv verksamhet för att försöka vitalisera Fegenområdet. Fascinerande Fegen har spelat en betydelsefull roll i Fegensamverkan och i

detta sammanhang finns det alltså ett betydande inslag av kulturidentiteter.

Vi ska avsluta analysen av de fem organiseringsvariablerna med de *rumsliga eller geografiska aspekterna*. Redogörelsen för länsindelingsdebatten och framväxten av Region Halland i kapitel tre visade att de geografiska frågorna varit ett signifikant drag under i stort sett hela 1990-talets regionpolitiska utveckling i Halland. De i detta kapitel studerade organisationerna har alla beröringspunkter, mer eller mindre framträdande, med länsindelingsfrågan i Halland. Allt detta grundar sig i det vi skulle kunna kalla Hallands geopolitiska läge. Bildandet av storregionerna i Skåne och Västra Götaland har fått en rad konsekvenser för hur kommunerna i Halland orienterar sig i geografiska avseenden. Kungsbacka lägger ner förhållandevis stora resurser och engagemang inom GR. Varbergs anslutning till Sjuhärads kommunalförbund har tydliga kopplingar till det faktum att man inom Västra Götalandsregionen valt en ny modell för kommunernas samarbete. I Entreprenörregionens fall har en viktig drivkraft för de sydhalländska kommunerna varit att tillvarata den utvecklingskraft som finns i ett samarbete in mot Gnosjöregionen. I motivbilden finns en analys av att hävda områdets ställning i relation till den, som det upplevs, dynamiska utveckling som sker i Skåne-regionen. Intressant är att Falkenbergs kommun haft en låg profil i satsningar på länsöverskridande samarbetsprojekt (Fegensamverkan är ett bland få undantag). Falkenbergs kommun har också, om vi får tro de intervjuade företrädarna för kommunledningen, befunnit sig i ett något ambivalent blickande såväl mot norr som mot söder. Falkenberg gränsar dessutom i dess östra delar till Svenljunga kommun i Västra Götaland och Gislaveds kommun i Jönköpings län.

De geografiska aspekternas har i de studerade fallen haft stor betydelse ur organiseringsynpunkt. I Entreprenörregionen har frågan om regionens geografiska utsträckning både i längdriktning mot Jönköping

<sup>95</sup> ur *Framtid i Sjuhärad. Strategier för utveckling*, utkast daterat i december 2002

och mot Växjö varit på dagordningen. Jönköping var under en kort period med i förberedelsediskussionerna kring bildandet av Entreprenörsregionen men valde dock i slutändan att stå utanför. Växjö kommun har vid några tillfällen signalerat sitt intresse att medverka men här har de tämligen kyliga relationerna mellan kommunerna i västra Kronoberg (Markaryd, Älmhult, Ljungby) och kommunerna i den östra delen utgjort en komplikation. Orsakerna till att varken Jönköping och Växjö (med kranskommuner) inte kommit med i Entreprenörsregionen grundar sig alltså bland annat i geografiskt betingade konflikter i området.

Sjuhärads kommunalförbund är i sig ett resultat av en geografisk omstöpning av länsindelningen och av en ny geografisk indelning av kommunförbundsstrukturen i Västra Götaland. Sjuhärads kommunalförbund har dock utvidgats geografiskt till att omfatta både Bollebygd och Herrljunga kommuner som fullvärdiga medlemmar under år 2003 samt med en adjungerad medlem på andra sidan länsgränsen (Varberg). Denna situation där Bollebygd och Herrljunga tillkommit i ett senare skede betingas ursprungligen av GR:s vägran att ta in nya medlemmar (både Herrljunga och Bollebygd hade ett önskemål om att få komma in i GR men detta vägrade GR att acceptera). GR har därmed mycket tydligt markerat sitt geografiska revir. Detta grundar sig främst i att GR utvecklat och institutionaliserat sitt samarbete så pass mycket att det är ytterst komplicerat att alls ta in nya medlemmar.

Den bild som lämnats rörande de fem organisationsvariablerna är, för att sammanfatta, ytterst komplicerad och mångfasseterad. Det finns flera gemensamma komponenter mellan de studerade fallen även om det kanske främst är olikheterna som framträder tydligast. Likheter mellan fallen består i att samtliga studerade organ arbetar ur struktureringsynpunkt med nätverksmodeller baserade på ett kommunedemokratiskt inflytande (av varierande styrka), ur procedursynpunkt utgör program- och projektarbete vanliga arbetssätt och det finns i samtliga fall strategiskt betydelsefulla kopplingar

till både kulturella och rumsliga aspekter i organiseringsprocesserna. Det framträdande draget är dock främst den stora komplexiteten. Det är en minst sagt besvärlig uppgift att alls kunna beskriva organisationsformer och verksamheter i de studerade organen. Den här typen av samverkan bygger på personbaserade nätverk och på ett arbetssätt som är variabla över tid och där projekt och arbetsgrupper sällan har en bestående varaktighet. Till stor del bedrivs arbetet i dessa miljöer i ett processperspektiv där processerna, i sig, har ett värde. Processerna är sökande, bemängda med kognitiva föreställningar och oförutsägbara till sin karaktär. Den fråga som ska avsluta detta kapitel ter sig därför naturlig: Vad kommer då, mot ovanstående bakgrund, egentligen ut av samarbetet i termer av prioriteringar och resultat?

### *Prioriteringar och samarbetets resultat*

Det bör inledningsvis poängteras att analysen av de fyra fallens prioriteringar och verksamhet kommer att göras ytterst översiktligt. Fokus i den här studien är riktat mot politisk organisering och institutionella förändringsdrag i svensk kommunalpolitik. Huvuduppgiften är därmed inte att pröva verksamhetens effektivitet eller i vilken mån man i respektive fall lyckats att uppnå uppsatta mål etc. Syftet är att endast lämna några övergripande intryck på frågan om hur uppställda preferenser omvandlats till prioriteringar i form av konkreta verksamheter och resultat.

Låt oss börja längst upp i norra Halland med GR. Det är naturligtvis en mycket svår uppgift att bedöma i vilken grad preferenser blivit till prioriteringar i GR:s fall då GR bygger på aktiviteter som startats sedan lång tid tillbaka. Av intervjuer och underlagsmaterial att döma synes dock GR, under den senaste femårsperioden, i ökande grad kommit att ägna intresse åt de mer allmänna regionala utvecklingsfrågorna. Uppgiften som planeringsorgan och de därmed sammanhängande uppgifterna inom samhällsplaneringen (mark, vatten, bebyggelse, infrastruktur) har kompletterats med allt fler utvecklingsåtaganden gällande även allmän näringslivsutveckling, tillväxtfrågor och

kompetensutveckling i den kommunala sfären. Samtidigt synes GR haft utrymme att utveckla en rad mer handfasta verksamheter rörande främst kanske gymnasieintagningen och samordningsuppgifter rörande trafikplanering osv. Överlag kan sägas att GR är aktiv inom många olika områden, både i väldigt konkreta avseenden som t.ex. läromedelsdistribution till mer principiella och visionära frågor som exempelvis representeras av ett stort projekt om demokratiutveckling.

I underlagsmaterialet och i intervjuer framställs verksamheten inom GR i mycket positiva ordalag. Inom en del områden redovisas utvärderingar som i hög grad styrker dessa utsagor. I en del fall redovisas bakslag, men i det stora hela synes GR ha en verksamhet väl i linje med uppdraget att företräda kommunerna i Götoborgsregionen. Företrädarna för Kungsbackas kommunledning upplever GR som en effektiv och lyhörd organisation som på ett bra sätt förmår samla och företräda kommunen i regionala sammanhang. Flera av de intervjuade betonar dessutom att GR utgör en väsentlig informations- och kompetenskälla i de utredningar och projekt som servar kommunerna med olika typer av underlagsmaterial.

Sjuhärads kommunalförbund är så pass nybildat att det naturligtvis är svårt att göra några analyser av i vilken grad ursprungspreferenserna omvandlats till prioriteringar. Kännetecknande verksamhetsutvecklingen under dess första år har, vilket varit en del i preferensordningen, att genomföra Tillväxtavtalet och att även i övrigt initiera och driva olika utvecklingsprojekt. Intrycket av verksamheten så långt är att Sjuhärads kommunalförbund baserar sin verksamhet på en grundläggande samverkansidé och att man med avgränsade aktiviteter kan bidra till ett mer effektivt resursutnyttjande i frågor där de enskilda kommunerna, var för sig, inte räcker till.

Projekt Fegensamverkan kännetecknas av att aktiviteterna haft olika grad av intensitet under olika tidsfaser i projektets historia. I samband med att den ursprungliga utredningen togs fram och en projektanställd påbörjade

sitt arbetet gick projektet in i en period av hög intensitet. Efter projektanställningsperioden kännetecknades arbete av en period med färre aktiviteter och en lägre grad av aktivitet från styr- respektive arbetsgruppernas sida. Projektet har efter några års relativ passivitet åter kommit att få förnyad kraft i fortsatt utveckling av mål och åtgärdsförslag för området. I underlagsmaterial och i intervjuer ges en bild av att projektet lyckats i vissa avseenden, medan det i andra finns mer att göra. Projektet har dock bedrivits under en relativt kort period och flera av intervjupersonerna betonar att arbetet bör betraktas i ett långsiktigt perspektiv. I huvudsak har de inledande preferenserna levt vidare i form av aktivitetsmässiga prioriteringar även om måluppfyllelsegraden varierar mellan olika sakområden.

Entreprenörsregionen bör nog också ses i ett långsiktigt perspektiv. Entreprenörsregionen har i någon mån drag av det som i organisationsteorin kallas för ad-hocracy. I en ad-hocracy formas verksamheten i relativt stor grad av specifika anledningar i varje enskilt fall. Entreprenörsregionens ursprungliga preferenser slogs fast i samverkansavtalet och bestod av hela sex huvudområden (se ovan). Flera av de intervjuade hävdar att denna preferensordning varit något för bred. Det har varit svårt att utveckla konkreta aktiviteter inom samtliga dessa områden. I de beskrivningar av verksamheten som de intervjuade ombetts göra ges en olikartad betoning beroende på från vilken kommun den intervjuade kommer från. Företrädarna för Halmstad betonade exempelvis mycket starkt ett antal aktiviteter inom näringslivsområdet, medan företrädarna från Hylte uppehöll sig mest vid livsmiljöfrågorna osv. Detta är då inget konstigt då själva verksamhetsidén i Entreprenörsregionen bedrivs utifrån nätverk eller arbetsgrupper där de mest intresserade och engagerade kommunerna deltar. Det innebär ju då att Entreprenörsregionens verksamhet blir beroende av en sorts uppmärksamhetsfaktor i respektive kommun. Satsningarna på näringslivsutveckling eller livsmiljö blir alltså beroende av den uppmärksamhet som de intresserade kommunerna har vid givna tidpunkter.

Entreprenörsregionen hade under dess första år en relativt svag koordinering från ett gemensamt kansli (den funktionen har stärkts under senare år). Därmed har den operativa samordningen av de olika verksamheterna sannolikt varit svagare i Entreprenörsregionens fall jämfört med exempelvis Sjuhärads kommunalförbund. Det bör sägas att det inom vissa sakpolitiska fält, t.ex. en del företagsutvecklande aktiviteter och på infrastruktursidan, finns exempel på goda resultat. Likväl har Entreprenörsregionen under dess första år spelat en roll, och den bör inte undervärderas, av att ha agerat som samtals- och utbytesprocess i syfte att lära känna de olika kommunernas kompetens och förutsättningar. Vi kan också under senare år se ett starkare sakpolitiskt utvecklingsarbete (bl.a. genom särskilda projektanordningar) inom Entreprenörsregionen.

### *Mellankommunal organisering – en summering*

I analysen av de fyra fallen av mellankommunal samverkan har vi fokuserat intresset mot samarbetets drivkrafter, resurssituation, organiseringsvariabler och samarbetets resultat. Analysen visar att det mellankommunala samarbetet utvecklats på grundval av olikartade drivkrafter och att organiseringsprocesserna haft varierande karaktär. Gemensamma nämnare är att de studerade processerna ofta byggts upp kring inslag av historiska traditioner, gemensamma kognitiva bilder av politisk handling och utifrån behov relaterade till geografiska förutsättningar. Ett annat karaktistikum är att processerna utvecklas med hjälp av arbetssätt som är relativt informella, dvs. där utnyttjande av temporära arbetsgrupper, projekt och nätverk är vanligt förekommande. Även om samarbetet inneburit att en rad konkreta resultat uppnåtts är det likväl intressant att notera att det mellankommunala samarbetets processorienterade arbetssätt ofta betonas som något i sig betydelsefullt. I nästa kapitel ska jag fördjupa analysen av de villkor som gäller rörande samarbetets demokratiska legitimitet.

## 5. Demokratisk legitimitet

### Inledning

En grundläggande problematisering i denna bok rör de konsekvenser för den kommunala självstyrelsen som ett ökande mellankommunalt eller regionalt samarbete för med sig. En av den kommunala självstyrelsens hörnpelare består i möjligheterna att i allmänna val påverka och utkräva ansvar i kommunpolitiska frågor. Den statsvetenskapliga forskningen om kommunernas utveckling i svensk politik har visat att de omfattande kommunsammanläggningsreformerna som genomfördes under 1950- och 60-talen förde med sig ett delvis nytt kommundemokratiskt system. De nya kommunerna blev i allt väsentligt representations- och majoritetsdemokratiska system. Även om vi aldrig accepterat en utveckling mot kommunparlamentarism har det likväl varit relevant att tala om majoritet och opposition i svenska kommuner. En del av partierna, ofta i socialistiska, rödgröna eller borgerliga block, har ingått koalitioner för att leda det kommunpolitiska arbetet i respektive kommun. Andra kännetecken för svensk kommundemokrati är att de politiska partierna har en mycket stark ställning och att allmänna val i kommunerna, hittillsdags, hållits vid samma tillfälle som för val till riksdag och landsting.

Många har emellertid hävdad att den representativa demokratin tappat delar av sin legitimitet under det senaste decenniet. Partierna har sett ett minskande antal medlemmar, förtroendet för kommunpolitikerna har varit i dalande och valdeltagandet, särskilt i resurssvaga flerbostadsområden i större städer, har sjunkit under de senaste valen. Jag kan redan nu avslöja att den övergripande slutsatsen av detta kapitel är att representations- och majoritetsdemokratin kommit att undergrävas än mer till följd av kommunernas ökande engagemang i regionala eller mellankommunala sammanhang. Det har i debatten om kommundemokratin framtid funnits en växande grupp, både bland politiker och bland samhällsforskarna, som talat för att komplettera represen-

tations- och majoritetsdemokratin med fler deliberativa eller kommunikativa inslag. Det ligger då också nära till hands att betrakta mellankommunalt samarbete som bärare av utpräglat deliberativa eller kommunikativa demokratiformer. Ropen på mer deliberativ demokrati synes alltså passa som hand i handske med en samhällssituation präglad av ökande regionalisering. Jag kan dock redan nu också avslöja att denna slutsats är förhastad. Vi kommer i detta kapitel, med utgångspunkt taget i framväxtprocessen av Region Halland och med stöd i erfarenheterna från de fyra fallen av mellankommunal samverkan, att disponera den följande analysen i fyra huvudavsnitt med följande rubriker:

- *Demokratisk legitimitet och regelverk*
- *Medborgarnas och de politiska partiernas samtycke*
- *Kommunernas samtycke och politikernas arbetsätt*
- *Majoritetsdemokrati eller deliberativ demokrati?*

### Demokratisk legitimitet och regelverk

David Beetham menar att en politisk regim inte är att betrakta som legitim om det saknas ett grundläggande regelverk som är styrande för politiken. Reglerna ska därvid vara konsistenta med varandra, dvs. olika regler får ej motverka varandra, de bör vara relativt överskådliga, begripliga och äga en viss varaktighet i tid osv. Det bör också finnas regler för hur regelverket kan påverkas och förändras. I den här undersökningen har jag fallmässigt studerat fem olika organisationer varav tre utgörs av kommunalförbund, en är en relativt enkel projektorganisation och den femte, Entreprenörsregionen, baserar sin verksamhet på ett samverkansavtal och på sin status som ekonomisk förening. Vi kan redan inledningsvis slå fast

att inga av de studerade fallen arbetar efter ett regelverk som är så bristfälligt att organisationen ifråga skulle kunna betecknas som illegitim i förhållande till de kriterier som Beetham lagt fast.

De tre kommunalförbunden arbetar efter kommunlagstiftningens grundregler om kommunalförbund och efter explicitgjorda och formellt korrekta förbundsordningar. Projekt Fegensamverkan regleras genom offentlighetsrättsligt bindande beslut i respektive kommunfullmäktige och hos de involverade länsstyrelserna. Entreprenörregionen bygger också på regler med koppling till ett offentlighetsrättsligt grundat avtal och bestämmelser enligt lagen om ekonomiska föreningar. Jag ska emellertid fördjupa diskussionen av de aktuella regelverken då det finns skillnader mellan de studerade fallen som har legitimitetsmässig betydelse.

För kommunalförbundsformen råder en relativt omfattande rättslig reglering och reglerna utgår från kommunallagens bestämmelser om kommunalförbund och från rättspraxis.<sup>96</sup> Kommunallagens regler stadgar att ett kommunalförbund ska anta en förbundsordning med detaljerade regler för förbundets verksamhet, organisation och arbetssätt. Det är värt att inledningsvis påpeka att kommunalförbundet är en offentlighetsrättslig juridisk person som är fristående i förhållande till sina medlemskommuner. Det har till stor del samma organisatoriska uppbyggnad som en vanlig kommun. Följaktligen gäller offentlighetsprincipen fullt ut, förbundets beslut kan överklagas i både laglighetsstermer och genom förvaltningsbesvär precis som i en vanlig kommun och regeringsformens bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas saklighet och opartiskhet gäller i kommunalförbundet osv. Det är också värt att påpeka att lagstiftningen om kommunalförbund medger stor frihet för förbundsmedlemmarna att utforma organisation, reglera politikernas representation, arrangera olika typer

av medborgerlig insyn och andra demokratiska arbetsätt. Det finns alltså möjligheter för medlemmarna att införa stadganden om att styrelsemöten ska vara öppna för allmänheten, att ge politisk representation för alla partier, att medge att enskilda medborgare kan få lägga fram medborgarförslag osv. Härvidlag utgör förbundsordningen en demokratisk möjlighet – det står de involverade kommunerna respektive partierna fritt att göra förändringar i förbundsordningen för att utveckla insyns- och deltagandemöjligheterna för enskilda medborgare, för representanterna i förbundets fullmäktige och faktiskt även för fullmäktigeledamöter i respektive medlemskommun.

I de tre kommunalförbund som utgjort fall i denna studie finns ett förbund, Sjuhärads kommunalförbund, som organiseras enligt direktionsmodellen medan GR och Region Halland utnyttjar förbundsfullmäktigemodellen. I förbundsfullmäktigemodellen krävs att förbundet har ett fullmäktige med representation från medlemskommunerna och en styrelse ungefär som det normalt fungerar i en kommun. Direktionsmodellen innebär att förbundet leds av en direktion som är både beslutande församling och styrelse. Direktionens möte är till skillnad mot förbundsfullmäktige inte offentliga.<sup>97</sup>

I de förbundsordningar som gäller för Region Halland, GR och Sjuhärads kommunalförbund finns väldigt få regler som i specifika avseenden främjar insyns- och deltagandemöjligheterna för medborgare respektive för de politiska företrädarna i respektive medlemskommun. Mest ambitiös är GR som i förbundsordningen stadgar att förbundet skall löpande tillställa förbundsmedlemmarna en rapport om verksamhetens ekonomi och utveckling. I Region Hallands och Sjuhärads kommunalförbunds förbundsordningar saknas paragrafer av detta slag. Samtliga studerade kommu-

<sup>96</sup> en utmärkt översikt ges i Hilborn & Riberdahl 2000.

<sup>97</sup> Direktionen kan dock med stöd av reglerna om öppna nämndssammanträden i 6 kap. 19a § kommunallagen ha öppna sammanträden. Där stadgas även att direktionens budgetsammanträde ska vara offentligt och kungöras.

nalförbund ger möjlighet för medlemmarna att väcka initiativ till ett ärende i kommunalförbundet, men inte i något av fallen har man stadgat möjligheten för enskilda ledamöter i respektive kommuns fullmäktige att väcka ärende. Det går inte heller att finna stadganden om mer radikala förslag om att låta styrelsens möten vara öppna eller att tillåta enskilda medborgare att få väcka förslag i förbundsfullmäktige.

Sjuhärads kommunalförbund skiljer sig i att man valt direktionsmodellen och detta innebär att antalet politiker som har uppdrag i förbundets ledning är färre än vad det normalt är i kommunalförbund med fullmäktige. Direktionsmodellen, som anses lämplig i förbund med relativt få medlemmar, har den uppenbara fördelen att det politiska beslutsfattandet förenklas genom att det bara är en instans som fattar förbundets viktigaste policy- och ledningsbeslut. Samtidigt kan ett direktionsförbund uppfattas ha en starkare koncentration av makt och ansvar till ett fåtal beslutsfattare. Det kan, ut legitimitetssynpunkt, synas vara tveksamt att såväl beslut som verkställighet vilar på samma personer i en organisation. I Sjuhärads kommunalförbunds fall tänker sig de intervjuade att bredda deltagandet inom ramen för andra aktiviteter, exempelvis genom breda partnerskap i tillväxtpolitiken. I detta anknyts resonemanget till det vi tidigare benämnt en relevansdemokratisk syn. Det är inte i första hand genom aktiviteterna i förbundets ledning och administration som det demokratiska värdet bestäms utan i förmågan att hos medborgargrupper och bland avnämare skapa engagemang och förtroende utifrån den konkreta verksamhet som genomförs i förbundets regi.

En övergripande slutsats rörande kommunalförbundets regelverk är att de antagna förbundsordningarna spelar en relativt undanskymd roll i verksamheten. Processen att skriva en ny förbundsordning eller att

revidera en gammal är en relativt omständlig process (förslaget ska antas av samtliga medlemskommuner osv.) och vi skulle här kunna tala om att dessa processer utgör ett tydligt formativt moment. Med processen att utveckla en förbundsordning bestäms förbundets organisation och verksamhet för relativt lång tid framöver. Det är därför givet att förbundsordningarna tenderar att endast omfatta minimala regler. Det gäller att skriva stadgar som inte binder förbundet för starkt vid olika regler och principer och det gäller att skapa ett förslag som kommuner med olikartade politiska traditioner, storlek och struktur kan ställa sig bakom. Av denna anledning är de studerade förbundsordningarna tämligen magra som riktgivare för respektive förbunds demokratipolitiska ambitioner.<sup>98</sup>

Till sist något om det regelverk som omgärdar Entreprenörsregionen. Här vilar regleringen av organisation och verksamhet på dels ett ursprungligt samverkansavtal från 1999, dels i formen av att vara ekonomisk förening. I regelverket beskrivs dels en verksamhetsinriktning och dels Entreprenörsregionens organisatoriska uppbyggnad. Reglerna i den ekonomiska föreningen stadgar att allmänna handlingars offentlighet gäller och att Entreprenörsregionens aktiviteter bör vara väl förankrade i respektive deltagande kommuns fullmäktige och styrelse.

Jämfört med de kommunalförbund som finns representerade i denna studie framstår Entreprenörsregionens regelverk som komplicerat, främst gällande den organisatoriska strukturen. För den utomstående betraktaren och för allmänheten ger Entreprenörsregionens organisationsstruktur ett oöverskådligt intryck. Detta är de flesta intervjupersonerna medvetna om och det har allt sedan Entreprenörsregionens formella bildande förts en aktiv diskussion om arbetssätt och organisation. En hel del ansträngningar har, enligt intervjupersonerna,

<sup>98</sup> Det finns enligt kommunallagen en rad möjligheter att i en förbundsordning ha föreskrifter som stärker demokrati- och insynsvärdena i kommunalförbundet. Det gäller bl.a. möjligheten att stadga en rätt för fullmäktigeledamöter i respektive medlemskommun att väcka initiativ i kommunalförbundets fullmäktige/styrelse, att införa regler i förbundsfullmäktige om kvalificerad majoritet i vissa frågor, om närvarorätten i kommunalförbundets styrelse, om rätt att väcka medborgarförslag i förbundsfullmäktige etc.



lagts på att tydliggöra Entreprenörregionens verksamhet i förhållande till omvärld och medborgare, även om man också medger att detta tagit tid och inte alltid haft högsta prioritet.

Genomgången av regelverken har sammantaget visat att de studerade fallen kan betecknas som legitima. Samtliga fall bygger på en offentligrättslig reglering som finns explicitgjord i respektive kommun genom beslut i kommunfullmäktige. Regelverken är, om än i lite olika grad, begripliga, konsistenta och äger en tillämpning med relativt lång varaktighet i tid. För samtliga fall gäller principen om allmänna handlingars offentlighet och för de tre kommunalförbunden är även regeringsformens regler om rättssäkerhet tillämpliga på samma sätt som i medlemskommunerna själva. Noterbart är dock att regelverken inte är dokument som utvecklats på grundval av en omfattande diskussion eller senare utnyttjats på ett särskilt aktivt sätt för att exempelvis befärma demokratipolitiska ambitioner.

## Medborgarnas och de politiska partiernas samtycke

Jag kommer i detta delavsnitt att behandla medborgarnas och olika medborgargrupperns deltagande och samtycke i de studerade fallen. En viktig del av analysen blir också att pröva de politiska partiernas samtycke och deltagande. Inledningsvis kommer jag att pröva frågan om de enskilda medborgarnas och medborgargruppernas deltagande och därefter fokuseras intresset mot vilka allmänna demokratipolitiska ambitioner som existerar i de studerade fallen.

### *Medborgardemokratiska ambitioner*

Först och främst bör noteras att det inte inom ramen för denna studie funnits resurser att på ett utförligt och djuplodande sätt kunnat fånga in medborgarnas och olika medborgargrupperns kunskaper, intressen eller deltagande i de studerade fallen. Det är främst via utsagor och bedömningar från intervjupersonernas sida som jag

kommer att genomföra denna uppgift. Naturligtvis är det så att legitimiteten i termer av principiellt och aktivt samtycke sjunker om vi jämför medborgarnas stöd med stödet från exempelvis kommunfullmäktigepolitikerna. En rad medborgarundersökningar har visat att den enskilde medborgaren i allmänhet har både svaga kunskaper och visar litet intresse för regionpolitiska frågor av det slag som behandlas i denna bok.

Om vi summerar intervjupersonernas utsagor i denna del är det ingen som hävdar att de enskilda medborgarna, generellt betraktat, tagit principiellt eller aktivt del i de verksamheter som utvecklats i respektive organisation. Om vi gör en snabb genomgång av de studerade fallen kan noteras att ett antal enskilda medborgare aktiverat sig inom ramen för Projekt Fegensamverkans olika aktiviteter. Denna grupp är inte särskilt stor och är av naturliga skäl starkt lokaliserad till Fegenområdet. Inom GR kan de intervjuade på goda grunder hävda att en relativt stor grupp enskilda medborgare (elever och föräldrar) fått ett positivt utbyte av den gemensamma gymnasieintagningen och att det även i övrigt finns verksamheter inom GR som har bäring på den enskilde medborgarens väl och ve. Det bör väl då tilläggas att intervjupersonerna inte gör gällande att exempelvis gymnasiesökande elever och deras föräldrar därmed är inbegripna i en förståelse och i aktiviteter som syftar till att utveckla den politiska organisationen inom GR osv. I Sjuhärads kommunalförbund och i någon mån hos Entreprenörregionen finns en del projektinsatser som når fram till medborgarna, men det är ändå i begränsad omfattning och till specifika grupper. För Region Hallands del är det för tidigt att överhuvudtaget värdera de enskilda medborgarnas förståelse och engagemang.

Om vi vidgar perspektivet till att omfatta olika medborgargrupper, dvs. intresseorganisationer, folkrörelser, företag, ideella föreningar med fleras, principiella och aktiva samtycke blir bilden mer positiv. Återigen är det främst GR som når högst värden på skalan. En huvudstrategi för GR är att utveckla ett brett deltagande från olika organisationsintressen inom ramen för olika program- och projektprocesser. Denna typ av arbetsätt

tillämpas även i Sjuhärads kommunalförbund och i Entreprenörregionen och är planerade (eller nyss initierade) aktiviteter inom Region Halland. Även Projekt Fegensamverkan har en liknande arbetsstrategi om än i ett starkt avgränsat verksamhetsfält. Den övergripande bild som lämnas av de intervjuade är att merparten av de deltagande medborgargrupperna är principiellt positiva till att delta i arbetet även om man inte alltid fullföljer engagemanget till mer konkreta aktiviteter. Ett allmänt intryck av intervjuutsagorna i denna del säger att intervjupersonerna gärna talar om medborgargruppernas allmänna stöd och deltagande i partnerskap och i arbetsgrupper. När frågor om den mer konkreta innebörden av deltagandet förs på tal, t.ex. rörande graden av privat delfinansiering av projekt, blir utsagorna mer problematiserande och osäkra. Låt detta dock vara osagt. Intervjuuppgifterna och även i någon mån med stöd i skriftliga dokument vittnar om att det finns ett relativt stort intresse från medborgargrupper att delta.

På vilka sätt tänker sig då de ledande politikaktörerna att i framtiden satsa på frågor om demokratipolitik och demokratiutveckling? Det allra tydligaste exemplet på demokratiutveckling har funnits inom GR i ett specifikt projekt kallat Demokratiforum. Här bedrev GR en rad aktiviteter med det explicit angivna syftet att förmedla kunskaper om demokrati till medborgare och särskilt med adress till nästa generation. Projektet fungerade som mötesplats mellan praktik och forskning rörande frågor om demokrati inom olika områden, exempelvis ungdomars politiska deltagande, mediernas roll, invandrarröstning etc.<sup>99</sup> Några motsvarigheter till detta projekt saknas i de andra studerade organiseringsprocesserna. Vi får därför lov att söka efter andra uttryck för liknande demokratiambitioner.

Om vi börjar med Region Hallands framväxtprocess kan sägas att de demokratimässiga ambitionerna till stor del först bort från utrednings- och framväxtprocessen. Tanken har istället varit att låta det färdigbyggda

Region Halland få forma en egen demokratipolicy. Nu saknas då inte de demokratipolitiska aspekterna helt i Region Hallands framväxtprocess. För det första utformades Region Halland delvis i skuggan av en debatt om Region Halland skulle byggas som ett direktvalt organ eller som ett indirekt valt kommunalförbund. Jag har tidigare visat att den debatten till stor del fördes på ett symbolpolitiskt plan. Det fanns inga realistiska möjligheter att i det aktuella läget gå fram med ett direktvalt organ. Det finns dock politiker som menar att om demokratins principer ska kunna få fullt spelrum i Region Halland då krävs ett direktvalt organ. Ambitionerna att utveckla demokratin kommer, enligt detta synsätt, alltid att halta så länge kommunalförbundsordningen råder. I detta ligger naturligtvis också en risk att den förvägrade direktvalsmöjligheten utgör en sorts förevändning att inta en låg profil i att satsa på demokratiutvecklande projekt i den rådande organisationsformen.

För det andra utgjorde frågan om utformningen av Region Hallands representationssystem en viktig demokratimässig aspekt mellan de politiska partierna. Regionfullmäktige kom att bestå av 57 ledamöter, vilket gav garantier för både småpartiernas och småkommunernas representation. Vad som dock vållade kritiska invändningar i den senare delen av Region Hallands framväxtprocess rörde småpartiernas deltagande i regionstyrelsen. Valet att låta regionsstyrelsen bestå av endast 11 ledamöter innebar att de tre små partierna (mp), (vp) och (spi) helt ställdes utanför styrelsen. I överenskommelsen mellan de politiska partierna slogs fast att partier med representation i landstingsfullmäktige men som var utan plats i Region Hallands styrelse skulle garanteras insyn i styrelsens arbete. När man mot slutet av processen att bilda Region Halland tillsatte en interimstyrelse kom de tre små partierna att ges både närvaro- och yttranderätt vid interimstyrelsens sammanträden. I samband med att den nya regionstyrelsen tillträtt väcktes denna fråga på nytt och i några kritiska yttranden i pressen från

<sup>99</sup> se dokumentet *Verksamheten 2001*, Göteborgsregionens kommunalförbund, 2002-03-19.

(mp), (vp) och (spi) kritiserades den nya regionledningen för att inte kalla de små partierna till sammanträde med regionstyrelsen.<sup>100</sup> Frågan fick senare sin lösning genom att regionstyrelsen fattat beslut om att kalla småpartierna till dess möten. Att denna debatt alls uppkommit är en smula förvånande då det i Region Hallands förbundsordning stadgas en insyns rätt av detta slag och att det här, enligt min mening, handlar om en relativt enkel demokratimässig anständighet.

För det tredje kan vi i intervjuer med personer som varit involverade i Region Hallands framväxtprocess notera att det finns en rad ambitioner och förhoppningar om ett aktivt demokrati- och förankringsarbete (både i förhållande till medborgarna och medlemskommuner) i det framtida Region Halland. Resonemangen under intervjuerna, som är tämligen enhetliga, kan summeras i följande yttrande (en av partiföreträdarna):

*Demokratiambitionen i Region Halland handlar om att ha en stark förankring ute i kommunerna men också att genom Region Halland skapa förståelse och intresse ute bland företagare, folkrörelser och andra intresserade som som kommer i kontakt med Region Halland. Det är genom verksamheten, i ganska handfasta projekt, som vi skapar förtroende och intresse för Region Halland.*

Genomgående är alltså de intervjuade inne på att inte satsa på den mer storvulna demokratiambitionen med specifika projekt av deltagar- eller direktdemokratiskt snitt. De flesta förordar långsiktighet och att Region Halland framstår som en relevant och effektivt arbetande organisation. Nu återstår då att i framtiden pröva hur detta kommer att lyckas.

Om vi vänder blickarna mot Sjuhärads kommunalförbund finns här en idé om den demokratiska förankringen som påminner en del om de resonemang som förts inom Region Halland. Det är viktigt att skapa ett brett engagemang bland kommuner, folkrörelser, intres-

seorganisationer m.fl. (ofta samlade i 'partnerskap') att utforma en regionala utvecklingspolitik på ett sätt som gör att den framstår som relevant och effektiv. Denna ambition fångas väl i dokumentet *Framtid i Sjuhärad*:

*En avgörande förutsättning för att Sjuhärad självt skall kunna påverka sin ekonomiska och sociala utveckling är att man går samman, utnyttjar sina kompetenser och resurser och samtalar om nya, strategiska och konkreta frågor i nya partnerskap och andra grupperingar. Samverkan kan avse många nivåer och sammanhang. Om tanken på "agerande partnerskap" ska vinna företräde framför ett "representerande" måste en förstärkt samverkan stimulera ett engagemang från enskilda personer, företagare, föreningsledare, forskare och lärare, politiker, representanter från den ideella sektorn.<sup>101</sup>*

I övrigt betonar de intervjuade företrädarna för Sjuhärads kommunalförbund att ambitionen är att i framtiden öka förbundets synlighet både med avseende på informationsinsatser och i demokratiutvecklande aktiviteter av olika slag. En snarlik ambition uttalas även av de involverade i Entreprenörsregionen. Huvuddelen av de intervjuade markerar en stark ambition att utveckla insatserna rörande medborgarinflytande, partipolitiskt deltagande osv., men att detta hittills inte kommit att realiseras i konkreta projekt eller aktiviteter. Till detta medger de ledande politikerna i Entreprenörsregionen att arbetet borde ha fått en något starkare förankring både i förhållande till respektive kommun och inom de politiska partierna. Visserligen säger sig de ledande politikerna i Entreprenörsregionen göra åiterrapporteringar i det egna fullmäktige respektive kommunstyrelse men någon debatt eller något större engagemang har inte dessa rapporteringar lett vidare till. Även den utåtriktade informationen till medborgarna har varit relativt svag och det är exempelvis först under 2003 som Entreprenörsregionen fått en uppdaterad och relevant hemsida på internet.

<sup>100</sup> se exempelvis tidningsnotis i Norra Hallands tidning den 29/4 år 2003.

<sup>101</sup> se dokumentet *Framtid i Sjuhärad, Strategier för samverkan*, (dokument daterat december 2002, utkast, Sjuhärads kommunalförbund, sid. 11).

Projekt Fegensamverkan har, i sin småskalighet, också arbetat med en sorts relevansdemokratisk utgångspunkt. Projektet har varit samlingspunkt, bl.a. genom seminarier, för både enskilda medborgare och medborgargrupper inom turismintresset och markägargruppen. Centralt i projektet har varit att försöka 'engagera bygden' för att utveckla en intressant naturturism till gagn för människor och företag i Fegenområdet. Projektets demokratiska legitimitet är alltså grundat i graden av relevans som s.a.s. bygdens folk upplever sig få ut av projektet. Hittills betecknar de intervjuade intresset från allmänheten som stort för projektet och en del öppna aktiviteter har varit välbesökta och deltagarna har varit starkt engagerade i olika delområden i projektet.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det i samtliga studerade fall (inklusive Region Halland) finns en demokratipolitisk ambition som betonar en sorts relevansaspekt. Det demokratiska värdet bestäms av i vilken grad olika avnämare upplever att gjorda insatser har relevans och leder till förändringar inom det aktuella området. Strategin är i samtliga fall att samla berörda aktörer i breda partnerskap eller nätverk för att ta fram ett program eller en plan för verksamheten. Denna typ av programarbete har tidigare beskrivits som relativt öppet och med betoning av att det rör sig om en process där själva processen har ett egenvärde. Utifrån gjorda program utformas konkreta projekt och det är här som relevansaspekten kommer in i bilden. Projekten eller de konkreta aktiviteterna bör för att vara demokratiskt legitima bland *berörda* medborgare och medborgargrupper upplevas vara relevanta och resultatriktade.

Däremot är det, med undantag för GR:s demokratiprojekt Demokratiforum, ovanligt att de demokratipolitiska ambitionerna kläs i mer allmängiltiga termer. Det sägs exempelvis sällan att det mellankommunala samarbetet är en viktig möjlighet att engagera medborgarna genom fler 'deltagardemokratiska' aktiviteter eller att de politiska partierna skulle vitaliseras eller att samarbetet leder till mer av offentlig debatt osv. Den klassiska demokratiteoretiska retoriken lyser alltså med

sin frånvaro och istället betonas mer pragmatiska och processbaserade ambitioner. I den genomförda undersökningen har det dock varit väsentligt att fördjupa de demokratipolitiska aspekterna ytterligare. Jag har därför ställt frågor till berörda aktörer både rörande partiernas och politikernas roller i sammanhanget. Låt oss börja med de politiska partierna.

### *En ny roll för de politiska partierna?*

På vilka sätt har då de politiska partierna påverkats av kommunernas ökande aktiviteter i regionala sammanhang? Och som en mer specificerad underfråga; på vilka sätt har relationerna mellan partiernas lokalorganisationer och dess regionala organisationer (läns- eller distriktorganisationer) påverkats av kommunernas ökande åtaganden i regionpolitiken? I tabellen nedan belyses hur kommunpolitikerna betraktar partiernas roll i regionpolitiska sammanhang:

**Tabell.** De halländska kommunstyrelsepolitikernas åsikter om partiaktiviteter.

Ta ställning till följande påstående:

*Jag upplever att mitt parti, speciellt dess läns/distriktsorganisation, kommit att få ägna mer tid och aktivitet åt regionala utvecklingsfrågor under de senaste åren.*

Politiker i kommunstyrelsen	Instämmer helt eller instämmer i stort sett	Helt motsatt eller i stort sett motsatt åsikt	Ingen åsikt – vet ej
Halland 1998 (n=34)	65%	19%	16%
Halland 2002 (n=96)	82%	9%	8%

Utsagorna i enkätmaterialen pekar på att de regionala utvecklingsfrågorna fått allt större betydelse inom de politiska partierna i Halland under senare år. Det synes också förhålla sig så att dessa frågor fått ett ännu mer markerat genomslag under perioden 2000-2002. Även

djupintervjuerna med företrädare för partierna bekräftar denna bild. Partiernas regionala organisationer, de så kallade distrikts- eller länsorganisationer, har på ett markant sätt kommit att få ägna mer tid och fler aktiviteter åt de regionala utvecklingsfrågorna. Vi kunde i kapitel tre konstatera att Region Hallands framväxtprocess fått en relativt omfattande partipolitisk förankring. De regionala partiorganisationernas ökande aktiviteter i regionala frågor i Halland är sannolikt starkt kopplade till utvecklingen av Region Halland.

Däremot är det något otydligare om övriga mellankommunala aktiviteter också förorsakat utökade aktiviteter för partiorganisationerna på regional nivå. Samarbetet inom GR, Sjuhärads kommunalförbund, Entreprenörsregionen eller Fegensamverkan har, om vi får tro intervjupersonerna, inte hamnat på den partipolitiska dagordningen på samma sätt som bildandet av Region Halland fått. På frågor om det exempelvis förekommer partipolitisk förankring av de förtroendevaldas engagemang i t.ex. GR eller i Entreprenörsregionen blir svaren svävande och svepande. I dessa fall bör det ju i första hand vara den lokala partiorganisationen som tar sig an påverkans- och förankringsarbetet. Huvuddelen av de intervjuade politikerna medger här att länken mellan partiorganisationen och den aktuella mellankommunala samverkansorganisationen är svag. Jag kan även i övrigt dra slutsatsen, baserad på intervjuutsagor, att de lokala partiorganisationerna inte fått samma genomslag beträffande regional utvecklingspolitik som noterades för den regionala partiorganisationen.

Svaret på den övergripande frågan om partiernas regionpolitiska aktiviteter är att de regionala partiorganisationerna fått fler uppgifter med koppling till den regionala utvecklingspolitiken och att detta i hög grad varit betingat av framväxtprocessen av Region Halland. Däremot har mellankommunal samverkan i övrigt haft obefintlig betydelse för partierna sett och den lokala partiorganisationen har uppenbarligen inte utökat sin verksamhetsflora med aktiviteter rörande regional utvecklingspolitik. Detta gör att svaret på den

mer specificerade frågan om relationerna mellan den lokala och regionala partiorganisationen blir svårbesvarad. De intervjuade politikerna pekar dock på en potentiell konfliktpunkt i dessa relationer i framtiden. Flera intervjupersoner menar att det finns ett ökande behov av partipolitisk samordning mellan de regionalt aktiva partiföreträdarna och intressen i respektive kommun. I en del partier finns därför redan idag samordningsgrupper där de politiska partiernas länsorganisation samlar partiets ledande kommunpolitiker (oftast presidiepolitiker i kommunstyrelserna) för att förankra och diskutera regionpolitiska frågor med betydelse för partiets politik på kommunal nivå. I samband med framväxtprocessen av Region Halland försiggick ett utbyte inom respektive parti där företrädare för den regionala partiorganisationen förde kontinuerliga diskussioner med ledande kommunalpolitiker om inriktningen av utredningsarbetet.

I fallet med Region Halland var denna typ av samordnande överläggningar relativt okomplicerade då partiorganisationernas geografiska bas finns i Halland. I fallen med länsgränsbrytande samarbete som t.ex. GR, Sjuhärads kommunalförbund och Entreprenörsregionen, är denna typ av samordning svårare att hantera. I fallet Entreprenörsregionen är det frågan om att flera kommuner från flera län samverkar och om samarbetet i framtiden utvidgas kan det uppstå samordningssvårigheter mellan partiorganisationerna på regional och lokal nivå. Detta problem finns idag redan tydligt accentuerat inom Västra Götalandsregionen där de politiska partierna i huvudsak organiserar sin regionala nivå efter de gamla länsgränserna. Flera partier har för att lösa dessa problem bildat särskilda samverkansorganisationer omfattandes hela regionen där de olika läns- eller distriktorganisationerna diskuterar regiongemensamma frågor. Komplikationen i denna del ska inte överdrivas. Ännu så länge är antalet strategiskt viktiga politiska frågor i ett länsöverskridande sammanhang inte så många. En fortsatt utveckling av mellankommunal samverkan över länsgränsen kan dock leda till legitimitetsmässiga problem i framtiden.

Det synes alltså, för att sammanfatta, att de regionala partiorganisationerna fått fler uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken. Regionaliseringen har dock inte fått ett särskilt starkt genomslag i de lokalt verksamma partiföreningarna. Vi kan heller inte, mer än i termer av potentiella konfliktlinjer, se att relationerna mellan den lokala och regionala partiorganisationen påverkats av kommunernas ökande engagemang i mellankommunal samverkan. Vi kan på tämligen säkra grunder konstatera att den lokala partiorganisationen inte utgjort en drivande kraft bakom kommunernas arbete inom exempelvis GR, Sjuhärads kommunalförbund och Entreprenörregionen. Däremot vore det mer korrekt att säga att detta samarbete påverkat de enskilda kommunpolitikerna i hög grad.

Till sist något om de politiska partiernas principiella och aktiva samtycke i de studerade organisationerna. Av den tidigare beskrivningen framgår att det egentligen bara är Region Halland som kan tillskrivas en framväxtprocess där de politiska partierna spelat en helt avgörande roll. Vi skulle därför också på goda grunder kunna säga att de politiska partierna lämnat sitt principiella samtycke till Region Halland i sin helhet. I vilken mån detta också kommer att utvecklas till ett starkt aktivt samtycke bland partiorganisationerna är för tidigt att uttala sig om. Om vi vänder blickarna mot GR, Sjuhärads kommunalförbund och Entreprenörregionen är dessa organisationer i första hand produkter av insatser som utvecklats inom det kommunpolitiska systemet. I dessa tre fall har de politiska partierna ännu inte haft samma stora betydelse som de haft för Region Halland. Vi skulle kunna säga att partiorganisationerna stöder samarbetet principiellt men det är de enskilda kommunerna som är ledande i GR, Sjuhärads kommunalförbund och Entreprenörregionen. Intervjumaterialet visar att de politiska partierna inte mer än marginellt haft aktiviteter och debatter som indikerar ett aktivt samtycke. När det gäller Projekt Fegensamverkan finns även här ett principiellt samtycke från partiorganisationernas sida och vi kan även finna, om än punktvis hos

enskilda partiföreträdare, ett aktivt samtycke. Det vore dock för mycket att påstå att Fegensamverkan inneburit ett partiengagemang på bredden, dvs. med samtliga partier involverade och i ett samspel mellan lokala och regionala partiföreningar.

## Kommunernas samtycke och politikernas arbetssätt

Jag kommer i detta delavsnitt att pröva de enskilda kommunernas principiella och aktiva samtycke för arbete i regionala och mellankommunala sammanhang. Jag kommer i avsnittets första del att söka svar på två frågor: I vilken mån har kommunerna givit sitt samtycke till medverkan i de studerade fallen och på vilka sätt har kommunerna utvecklat det interna förankrings- och demokratiarbetet med hänsyn taget till att kommunen ökat sina åtaganden i regionala och mellankommunala sammanhang? I en andra del ska intresset riktas mot kommunpolitikernas arbetssätt och representationsuppfattning. Hur har kommunpolitikernas arbetssätt förändrats och företräder han eller hon sitt parti, sin kommun eller sina väljare i regional och mellankommunal politik?

### *Kommunernas principiella och aktiva samtycke*

I vilken utsträckning kan vi säga att de enskilda kommunerna givit sitt principiella respektive aktiva samtycke för de studerade fallen? För det första kan noteras att samtliga kommuner i Halland lämnat sitt principiella stöd i så motto att respektive fullmäktigeförsamling valt att ställa sig bakom en medverkan i samtliga studerade organisationer. Likväl kan det vara värt att något mer utförligt granska kommunernas principiella samtycke då det inte alltid är ett alldeles reservationslöst samtycke.

Det är nog rimligt att dra slutsatsen att GR har det starkaste, både principiella och aktiva, samtycket bland de studerade organisationerna. Slutsatsen grundas på uttalanden från de intervjuade företrädarna för Kungsbacka kommun som markerar ett mycket starkt stöd för GR. I flera avseenden refererar de intervjuade till

att enskilda politiker tagit aktiv del i olika projekt och verksamheter inom GR. Sjuhärads kommunalförbund erhåller också höga värden i termerna principiellt och aktivt samtycke. Sjuhärads kommunalförbund är en betydligt mindre organisation än GR som då inte kan mäta sig med den organisatoriska styrka och verksamhetsmässiga bredd som finns i GR. Likväl värdesätter företrädarna för kommunledningen i Varberg, tämligen enstämmigt, Sjuhärads kommunalförbunds betydelse och vikten av att deltaga i dess verksamhet. Det bör väl dock sägas att de intervjuade politikerna i Varberg inte ger samma prioritet åt Sjuhärads kommunalförbund som Kungsbackapolitikerna ger åt GR. En av de intervjuade i Varbergs kommunledning uttrycker sig på följande sätt:

*Idag finns det ett starkt stöd i fullmäktige för vår medverkan i kommunsamarbetet i Sjuhärad. Och detta är något nytt. Om vi för bara fem år sedan hade lyft fram ett förslag om att gå in med cirka en miljon kronor i avgift till Sjuhärads kommunalförbund hade majoriteten i kommunen nog röstat Nej. Medvetenheten och stödet för gränsöverskridande samarbete av detta slag har ökat snabbt under de senaste två, tre åren (yttrande från hösten 2002).*

Det intressanta med Varberg är att kommunledningen inrättat en särskild nämnd, benämnd Regionkommittén, bestående av politiker från samtliga partier där kommunens deltagande i olika omvärldssammanhang diskuteras. Denna nämnd träffas regelbundet och utgör en, tämligen informell och flexibelt konstruerad, förankringsresurs för ett ständigt växande antal kommunpolitiska åtaganden i mellankommunala, regionala och internationella sammanhang. Denna nämnd bidrar till att vidga kretsen av politiker som är involverade och insatta i kommunens omvärldsfrågor och sannolikt bidrar den typen av fora också till att stärka legitimiteten för berörda mellankommunala eller regionala organ. Kommunledningen får på så vis med sig ett mer utvecklat beslutsunderlag och en större politisk säkerhet i att kunna företräda kommunen i dess omvärld.

I kapitel tre kunde vi konstatera att Region Hallands förankringsprocess bedrivits på ett ambitiöst sätt och att huvuddelen av de enkätintervjuade kommunstyrelsepolitikerna ansåg sig ha fått tillfredsställande möjligheter att påverka Region Hallands utformning. Jag kan därför utan att tveka dra slutsatsen att Region Halland har ett starkt principiellt samtycke bland medlemskommunerna. Mot bakgrund av att en majoritet av kommunpolitikerna dock också uttalat sig för att i framtiden utveckla en direktvald organisation för den regionala utvecklingspolitiken kan sägas att samtycket grundas på *de för tillfället rådande omständigheterna*. Det principiella samtycket är starkt då det idag egentligen inte finns några alternativ till kommunalförbundsformen. Om vi, hypotetiskt betraktat, hade haft ett politiskt läge som medgivit bildande av ett direktvalt regionfullmäktige, hade den nuvarande formen för Region Halland knappast haft tillräckligt stark legitimitet. Nu är detta resonemang just hypotetiskt. Ställda inför faktumet att kunna bilda en regionfullmäktigemodell i Halland skulle kunna leda till nya sorters kommunpolitiska överväganden. Det är inte självklart att majoriteten av kommunpolitikerna skulle acceptera en landstingsfiering av den regionala utvecklingspolitiken som ligger nära till hands vid skapandet av ett nytt direktvalt regionfullmäktige.

Frågan om Region Halland har ett aktivt samtycke i kommunkretsen är, kort sagt, för tidigt väckt. Men med den bredd som Region Halland trots allt fått borde det i längden vara omöjligt för Region Halland att arbeta vidare om det inte finns ett aktivt arbete bland medlemskommunerna kopplat till Region Hallands uppgiftsområde.

Tveklöst kan jag dra slutsatsen att Entreprenörregionen har det svagaste samtycket bland de studerade fallen. Flertalet av de intervjuade politikerna i Entreprenörregionens styrelse medger att kommunikationen visavi den egna kommunens styrelse och fullmäktige i huvudsak haft en avrapporterande karaktär. Entreprenörregionen har inte, enligt de intervjuade, varit före-

mål för omfattande synpunkter i respektive medlemskommun även om det råder enighet om att samarbetet inom Entreprenörsregionen är viktigt och bör utvecklas i framtiden. Det aktiva samtycket för Entreprenörsregionen uppvisar varierande styrka dels mellan olika kommuner och dels över tid. Under vissa perioder kan en enskild kommun vara tämligen aktiv i en specifik utvecklingsuppgift och vi får då högre värden gällande det aktiva samtycket. Vittnesuppgifter i intervjuaterialet ger dock vid handen att engagemanget, i vart fall periodvis, kan minska och ligga för föfot under ett tag. Till stor del beror detta enligt intervjuutsagorna på att en kommunlednings uppmärksamhet och engagemang är en begränsad resurs och när exempelvis den kommuninterna dagordningen är överlastad med andra frågor och bekymmer minskar kanske utrymmet för ett aktivt engagemang inom Entreprenörsregionen.

Till sist bör inte Projekt Fegensamverkan glömmas bort. Kommunledningen i Falkenberg markerar att detta samarbete har rötter relativt långt tillbaka i tiden och det principiella samtycket för projektet är starkt utifrån kommunens politik för att utveckla Falkenbergs inland och satsningarna på naturturism. Projektet har vid några tillfällen varit uppe i fullmäktige och några ifrågasättanden av projektet har inte uppkommit. När det gäller det aktiva samtycket är detta, enligt intervjuutsagor, variabelt i termer av att det inte är alla politiker i kommunstyrelse eller i fullmäktige som intresserat sig och aktiverat sig i projektet. Vi kan inte tala om en högprioriterad satsning som inneburit en allmänt mobiliserande effekt bland politikerna. Det är snarare en begränsad grupp med kontakter i Fegenområdet, plus kommunledningsföreträdarna som kan ges beteckningen av att vara aktiva samtyckare i projektet.

Den generella slutsatsen av kommunernas principiella respektive aktiva samtycke är att det finns ett relativt starkt principiellt samtycke i samtliga studerade fall. Det manifesta och verksamhetsbaserade samtycket är mera variabelt och koncentrerat till kommunledningarna i respektive kommun. Det förhåller sig också så

att kommunerna, med undantag för Varberg och för hela processen att bilda Region Halland, haft förankrings- och påverkansprocesser som genomförts av kommunledningarna med en utpräglat återrapporterande karaktär. Det finns få exempel på att kommunledningens agerande i mellankommunala organisationer lett till kritiska frågor eller debatt i kommunstyrelsen eller i fullmäktige. Varbergs kommun har genom sin specifika regionkommitté skapat en formell organisering som också har potential att fungera som ett strategiskt forum för att stärka legitimiteten i kommunens åtaganden i omvärlden. Den aktiva förankringsprocess som genomfördes i samband med bildandet av Region Halland utgör också ett exempel på en mer organiserad aktivitet att stärka legitimiteten i regionpolitiska avseenden. En viktig slutsats i denna del är därför att det sannolikt på sikt blir alltmer angeläget, inte minst av demokrati- och legitimitetsskäl, att i högre grad än idag organisera och institutionalisera fora i kommunerna för utbyte rörande mellankommunala och regionala frågor.

### *Kommunpolitiker i förändring*

De svenska kommunpolitikernas arbetssätt och roller har fått relativt stor uppmärksamhet i den statsvetenskapliga kommunforskningen. Inte minst har det genomförts djuplodande analyser av kommunpolitikernas ställning och betydelse. I en studie, publicerad i början av 2000-talet, har Henry Bäck i *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid* utvecklat perspektiven. En övergripande slutsats i Bäckes studie är att de politiska partierna fått en ökande betydelse som representationsbas för de förtroendevalda politikerna i kommunerna. Samtidigt är det allt färre politiker som åberopar väljarna som den viktigaste företrädargruppen.

I denna studie har ambitionen jämfört med den tidigare kommunforskningen varit betydligt blygsammare. Jag har försökt att genom djupintervjuundersökningen med ledande kommunpolitiker lyfta fram utsagor om förändringar i arbetssätt och representationsuppfattning när det gäller kommunernas ökande



engagemang i regionala eller mellankommunala miljöer. De intervjuade har fått ta ställning till följande, relativt öppet formulerade, frågeställning: *På vilka sätt har ditt arbetssätt som politiker förändrats genom deltagande i mellankommunala samarbetsorgan? Företräder du i det mellankommunala arbetet i första hand ditt parti, din kommun eller dina väljare?*

För det första uppehåller sig de intervjuade kommunpolitikerna ganska länge vid att tala om en växande medvetenhet om att inte alltid, i kontakterna med omvärlden, företräda ett renodlat kommunintresse. Det finns i intervjumaterialet en hel del resonemang om att mellankommunalt samarbete bör innefatta ett givande och tagande. Ibland bör man som politiker kunna acceptera en planeringssatsning på ett nytt vägavsnitt i grannkommunen trots att det innebär att en egen angelägen väginvestering då får skjutas på framtiden. I en del fall handlar resonemanget om att i den egna kommunen arrangera verksamhet eller investeringar som också kan komma att gynna grannkommunens invånare (exempelvis kollektivtrafikanordningar för inpendlare). Kommunpolitikens roll att vara den gode förvaltaren av den egna kommunen har alltså, om vi får tro de intervjuade själva, kommit att få en utvidgad uppgift i att även sörja för andra kommuners och kommuninvånarnas intressen.

Det bör dock genast sägas, vilket också flertalet av de intervjuade påpekar, att detta till stor del handlar om en sorts läpparnas bekännelse. Flera intervjupersoner vill avvakta att dra långtgående slutsatser om denna medvetenhet tills vi sett fler konkreta resultat. Region Halland har precis inlett sin verksamhet och det samma kan sägas om Sjuhärads kommunalförbund och Entreprenörregionen. Det finns en del samarbets skeptiker företrädda i materialet som visserligen säger att klimatet rörande kommunalt samarbete förbättrats i Halland under senare år, men att det är först när verksamhetsförslagen och planerna ska förverkligas som samarbetets rätta värde bör mätas. Bland dessa skeptiker hävdas också att mellankommunalt samarbete baseras på långtgående konsensuskrav. Konfliktfyllda frågor, där en del

kommuner har starka intressen, kommer enligt detta perspektiv aldrig upp på dagordningen då de riskerar att omkullkasta rådande konsensus, vilket i sin tur kan leda till att politiken blir uddlös och överslätande till sin natur. Trots dessa invändningar synes en majoritet av de ledande kommunpolitikerna göra uppriktiga försök att utveckla sin roll i att kunna se långsiktiga fördelar i att på egen bekostnad stödja andra kommuners projekt. Förutsättningen för detta är att det vid nästa tillfälle blir den egna kommunens tur att erhålla stöd från de övriga.

För det andra, gällande kommunpolitikernas arbetssätt, råder en påtaglig osäkerhet om vilket representationsfokus som gäller i det mellankommunala samarbetet. I en följdfråga under intervjuerna har politikerna fått svara på vem de egentligen representerar i organ som Region Halland eller Entreprenörregionen. Är det den egna kommunen, partiet eller är det väljarna som representeras? Här svävar de flesta på målet. En del hävdar tämligen omgående att man alltid är representant för väljarna, medan de flesta uttrycker osäkerhet inför denna fråga. Osäkerheten bottnar inte i att politikerna är omedvetna eller okunniga om representationsrollen. Snarare kan sägas att denna fråga är genuint svårbesvarad. Låt oss granska ett par tankegångar i denna fråga som framkommit under intervjuerna. Utgångspunkt för diskussionen utgörs av de förtroendevaldas representationsuppfattningar i termer av Väljardelegat, Partiombud och Förtroendeman.

Den som argumenterar för att politikern alltid är en *Väljardelegat*, dvs. fungera som väljarnas representant och talesman i politiken, har svårigheter att klargöra vilka intressen väljarna har i mellankommunal politik. Väljarna har ju primärt givit ett visst parti (med olika kandidater) sin röst i valet till kommunfullmäktige. Här finns i bästa fall en förväntning om att de valda politikerna då kommer att agera i olika politiska sakfrågor inom den egna kommunen. Ur väljardelegatens synvinkel uppstår här en tudelad problematik i den verksamhet han eller hon bedriver i det mellankommunala samar-

tet. Det första problemet består i att väljaren förvisso har delegerat sin röst till arbete i fullmäktige och i den egna kommunen, men innefattar delegationen även politiskt arbete i fora där man tillsammans med andra kommuner och kanske även med andra län utvecklar en politik med stor räckvidd? I detta ligger själva kärnproblemet i den indirekt valda formen av politisk representation. Det andra problemet handlar om att väljarna hittills visat ett nära nog kompakt ointresse av regionpolitiska frågor som exempelvis regional utvecklingspolitik och infrastrukturplaner. Vad är det egentligen för sorts väljarintresse väljardelegaten har att arbeta efter i de regionala beslutsmiljöerna?

Låt oss då granska *Partiombudets* demokratiska svårigheter i den mellankommunala politiken. Huvudproblemet består i att mellankommunalt samarbete och regionpolitik av det slag vi studerat i denna rapport är präglad av konsensustänkande. Det går inte, i protokoll eller enligt intervjuuppgifter osv., att finna några manifesta uttryck för partiskiljande sakfrågor i några av de mellankommunala samarbetsformer som studerats. Det finns flera vittnen i intervjumaterialet som hävdar att arbetet i tidigare mellankommunala samarbetsfora som Kommunförbundet Halland eller den s.k. N-gruppen är starkt konsensuspräglade. Konsensus avser då både mellan de involverade kommunerna och mellan de politiska partierna. Det är också välkänt från andra håll i landet att frågor inom den regionala utvecklingspolitiken ofta bedrivs i hög grad av enighet mellan de politiska partierna.

Vi kunde i föregående avsnitt konstatera att de politiska partierna på regional nivå ökat sina aktiviteter och sina åtaganden i regionpolitiken. Vi skulle då också kunna tänka oss att detta inneburit en politiskt och rent av en idépolitiskt grundad mobilisering av partierna i den regionala utvecklingspolitiken. Så är dock inte fallet. Partiernas ökande aktiviteter har varit koncentrerade mot mer instrumentella och organisatoriska aspekter.

Det har rört frågor om länsindelning, länsstyrelsens roll, frågan om sammansättningen av partnerskap för det regionala tillväxtavtalet, om indirekt valt eller direktvalt fullmäktige, om Naturbruksgymnasiernas huvudmannaskap osv. Slutsatsen av partiernas engagemang är att det är svårt att se var konfliktlinjerna går.

Partiombudets bekymmer är alltså uppenbara. Det finns inga specifika partipolitiska åsikter om regionpolitiken eller om mellankommunal politik i stort. Även om de regionala partiorganisationernas aktiviteter ökat är det ingen av de intervjuade politikerna som för regionpolitikens del kan återropa ökande intresse och engagemang bland partiets gräsrotter. Snarare är partimedlemmen tämligen ointresserad och det finns utsagor i intervjumaterialet där intervjuade kommunpolitiker sagt sig ha en roll att försöka informera partimedlemmarna om de politiska förändringar som är aktuella i den regionala samhällsorganisationen.<sup>102</sup> Det är kort sagt svårt att fungera som partiombud i sammanhang där partiets politik liknar de andra partiernas politik och där det saknas en intern partiopinion att förhålla sig till.

Vi skulle till detta kunna lägga ytterligare en typ av representationsform, nämligen *Kommunföreträddaren*. En del intervjuade politiker säger sig i första hand representera den egna kommunen i mellankommunal eller regional politik. Ledamöterna i exempelvis ett kommunalförbund utses av respektive kommuns fullmäktige och det går inte att bortse från att den enskilde politikern här har ett ansvar att företräda sin hemkommun och därigenom förmedla och förankra politiska frågor mellan hemkommunen och kommunalförbundet. Detta är emellertid också en problematisk ståndpunkt av det enkla skälet att själva syftet med mellankommunalt samarbete är till för att tillvarata något som går utöver det renodlade intresset som kommunerna var för sig representerar. Det vore i vart fall en smula bekymmersamt om alla ledamöterna i ett kommunalförbunds fullmäktige hade med sig bindande

<sup>102</sup> se även Johansson 2000.

instruktioner från hemkommunen. Företrädarna måste tillåtas ha ett förtroende att relativt självständigt föra förhandlingar om sakfrågorna i kommunalförbundet.

Slutligen kan vi i intervjumaterialet hitta utsagor om att politikerna i mellankommunala organisationer representerar just den mellankommunala organisationen. Uppdraget är att ta tillvara de resurser som medlemmarna ställt till förfogande för det mellankommunala samarbetet och efter bästa förmåga utveckla en politik i enlighet med de förpliktelser som lagts fast i stadgarna eller i förbundsordningen. Om vi specifikt håller oss till kommunalförbundsformen finns också, på rent kommunalrättsliga grunder, anledning att lyfta fram följande precisering av de förtroendevaldas roll i ett kommunalförbund:

*Det är främst genom dessa förtroendevalda i förbundsfullmäktige eller i direktionen som medlemskommunerna kan förverkliga sina ambitioner. Uppdragen är förtroendeuppdrag i kommunalförbundet och inte i medlemskommunerna. De förtroendevalda ska med beaktande av förbundets ändamål och uppgifter i första hand verka för förbundets intressen.<sup>103</sup>*

Kommunalförbundet är en specifik juridisk form, med ett specifikt ansvarsutkrävande och speciella regler. En slutsats är emellertid att det finns anledning att dels skärpa kunskaperna om kommunalförbundsformens juridiska innehåll och dels vara observant på om förbundsordningens regler faktiskt tillämpas i verkligheten. Förbundsordningens regler bör alltså inte enbart förvaras i arkivet utan vara en levande del i kommunalförbundets verksamhet.

En slutsats av detta avsnitt är att det råder en påtaglig osäkerhet om de förtroendevalda politikernas representationsfokus i mellankommunalt samarbete. Det är uppenbart att mellankommunal samverkan stärker politikernas roll som *Förtroendeman*. Både den väljar- och partimässiga förankringen och inflytandeformen är

svagt utvecklad och det är även problematiskt att låta kommunpolitikerna bli en renodlad kommunföreträdare i dessa sammanhang. I det mellankommunala samarbetet råder en betydande organisationskomplexitet, arbetssätten präglas av programprocesser i nätverk och ofta av relativt temporära projektmetoder. Politikerna som befolkar dessa miljöer bör för att kunna förverkliga det mellankommunala eller regionala samarbetets syften ha en betydande frihet att förhandla och självständigt få formulera olika ståndpunkter i sakpolitiken. En korrekt beskrivning av regionpolitikern blir därmed en person med ett sorts obundet mandat. Detta ger också, vilket ska visas i nästa avsnitt, speciella legitimitetsmässiga implikationer.

## Majoritetsdemokrati eller deliberativ demokrati?

Vi inledde detta kapitel med ett antal frågor med fokus riktat mot demokrativärden och legitimitet. Den gjorda analysen i detta kapitel visar att det råder demokrati- och legitimitetsunderskott i kommunernas arbete i regionala och mellankommunala sammanhang. Vi skulle också kunna säga att i takt med att kommunerna utvidgar sina intressen och åtaganden i regionala miljöer desto mer försvåras politiskt deltagande och ansvarsutkrävande enligt den representativa demokratimodell som utgjort kärnan i den kommunala självstyrelsen sedan åtminstone 1970-talets början. I korthet kan konstateras:

För det första. Medborgarna uppfattas av intervjupersonerna som utanförstående och oinformerade om vad som sker i mellankommunal politik.

För det andra. Olika medborgargrupper är, i speciella avseenden, involverade och lämnar ofta sitt principiella stöd för de konkreta aktiviteter som genomförs i de studerade fallen. Aktiviteterna från medborgargrupperna kunde dock ha utvecklats i termer av fler aktiva insatser och i ökad delfinansiering.

<sup>103</sup> se Hilborn och Riberdahl 2000, sid. 66f.

För det tredje. De politiska partiernas regionala avdelningar har fått fler uppgifter med koppling till regional utvecklingspolitik. I övrigt noteras litet intresse för detta politikområde i lokala partiorganisationer och från enskilda gräsrotter i de politiska partierna.

För det fjärde. Det råder, enligt intervjupersonerna själva, en grundläggande osäkerhet bland kommunpolitikerna rörande representationsrollen i mellankommunala sammanhang. Kommunpolitikernas roll som förtroendeman med ett obundet mandat är den bild som bäst fångar in politikernas representationsituation i mellankommunal politik.

För det femte. Samtliga studerade fall kan betecknas som legitima i så motto att man arbetar efter ett regelverk som uppfyller grundkriterierna för en offentligpolitisk organisation. Dock är de formella regelverken, fastlagda i förbundsordningar och i stadgar, inget verkligt instrument för att utveckla demokratipolitiska ambitionerna i de studerade fallen.

För det sjätte. De enskilda kommunerna lämnar både ett principiellt och aktivt samtycke i de studerade fallen. Generellt sett är dock förankringsfunktionerna mellan det som sker mellankommunalt och det som sker i den egna kommunen svagt utvecklade. Oftast stannar förankringen vid informell återrapportering till kommunstyrelse och fullmäktige.

För det sjunde. Arbetssätten i mellankommunala och regionala miljöer är starkt konsensuspräglade. Ofta bedrivs det politiska arbetet i processbaserade arbetsformer där programdokument, sakpolitiska (och temporära) projekt och nätverksamhet är dominerande inslag. Svårigheterna att överblicka den mellankommunala politikens komplexitet är något av ett ledmotiv i de intervjuades beskrivningar av verksamheten i dessa miljöer.

### *Majoritetsdemokrati?*

Tanken med detta delavsnitt är att vidareutveckla ovanstående slutsatser i en analys av det mellankommunala samarbetet utifrån de två demokratimodeller vi tidigare

benämnt majoritetsdemokrati och deliberativ demokrati. Det krävs ingen mer omfattande argumentation för att finna att politik i mellankommunala miljöer har mycket få inslag som kan betecknas som majoritetsdemokratiska. Majoritetsdemokratin kännetecknas av konkurrens om röster i allmänna val där majoritetsbeslut och voteringar är viktiga delar. Mellankommunal politik är utpräglat konsensusbemängda, voteringar är sällsynta och de valda representanterna har inte konkurrerat om sina platser i den mellankommunala organisationen på valjararenan. Partiernas uppgift i majoritetsdemokratin är att företräda sina väljare, medan partierna i mellankommunal politik har liten vägledning för sitt agerande i förhållande till väljarna. Det är ytterst tveksamt om det i mellankommunal politik finns en tillfredsställande tydlighet i det politiska ansvarsutkrävandet och vi har i den tidigare framställningen problematiserat ett annat centralt inslag i majoritetsdemokratin, nämligen representativitet. Strängt taget är det bara i avseende av att man mellan valen överlåter det politiska beslutsfattandet till de förtroendevalda som vi kan hitta ett majoritetsdemokratiskt inslag i mellankommunal politik.

Om vi för en stund tar på oss de institutions-teoretiska glasögonen är det intressant att lyfta fram den grundläggande konflikt som finns mellan å ena sidan den mellankommunala politikens demokratiska karaktär och å den andra sidan politikerna som starka företrädare för uppfattningen att majoritetsdemokrati är den ideala eller i vart fall minst dåliga formen av styrelsesätt i en kommun. Vi har tidigare visat att en bred majoritet av de enkätintervjuade politikerna är anhängare av en direktvald form för framtidens regionala utvecklingspolitik. Den tidigare framställningen visar också att denna uppfattning inte säkert skulle stå sig om kommunstyrelsepolitikerna ställdes inför ett konkret förslag att landstingsfiera utvecklingspolitiken. Den direktvalda majoritetsdemokratin står sig alltså stark på ett principiellt plan, men skulle sannolikt inte stå sträck inför konkreta politiska ställningstaganden att överföra viktiga utvecklingspolitiska frågor till en direktvald nivå

med en viss politisk befälsrätt över kommunerna. Vill vi formulera detta annorlunda kan sägas att politikerna så att säga under huden eller i ryggmärgen är majoritetsdemokrater, men när verkligheten tränger sig på kommer andra hänsynstaganden in i bilden. Den framgång som kommunalförbundsformen fått genom bildandet av samverkansorgan i flera svenska län grundas sannolikt inte bara på att den fått formellt lagstöd, utan sannolikt också i att den institutionellt bygger på en mycket tät relation mellan regionorgan och kommuner.

En viktig empirisk iakttagelse för hela denna studie är att mellankommunal politik bär på en kognitiv spänning mellan politikernas värderingar om demokrati och det faktum att verkligheten inte passar in i det värderingsmönstret. Detta spänningsförhållande är en av orsakerna till att mellankommunal och regional politik har en försvagad demokratisk legitimitet jämfört med hur politik normalt bedrivs i en kommun. Vore det då en möjlig framgångsväg att istället försöka arbeta i mellankommunala organ utifrån en deliberativ demokratisyn?

### *Deliberativ demokrati?*

För det första bör vi konstatera att det finns få intervju-personer, om ens några, som utvecklar sitt demokratiska tänkande i termer av deliberativ demokrati. Huvudfåran är att majoritetsdemokrati är det ledande idealet och framtidens demokratireformer på den regionala nivån bör utvecklas med ett direktvalt regionfullmäktige som bas. För det andra har vi också tidigare visat att intervju-personerna pekar på betydelsen av relevans för berörda aktörsintressen för att politiken i fråga ska bli betraktas som legitim. Men någon utvecklad deliberativ form för demokratin i mellankommunala miljöer har ytterst få företrädare i intervjumaterialet (hos en del finns ansatser i deliberativ riktning).

Finns det då en principiell potential för deliberativ demokrati i mellankommunal och regional politik? Sva-

ret på denna fråga är komplicerad och kräver en relativt utförlig argumentation.<sup>104</sup> Tveklöst utgör mellankommunal politik ett bra exempel på politik som utvecklas i kontinuerliga processer och under kontinuerliga samtal som ju är viktiga ingredienser i en deliberativ demokrati. Flera intervju-personer har också hävdad, i enlighet med en deliberativ demokratiidé, att dessa processer och samtal syftar till att uppnå samhandlingsvärden mellan olika kommuner och därmed också på sikt ett främjande av allmänintresset i politiken. Däremot är det svårt att hävda att mellankommunal politik uppfyller den deliberativa demokratis krav på öppenhet och kraven på att det politiska beslutsfattandet bör ske i ett aktivt offentligt rum. Det finns ytterst få exempel på att mellankommunala beslut varit föremål för en intensiv medial debatt eller att regionpolitiken hamnat i fokus för olika typer av andra medborgerliga aktiviteter. Snarare är det en bild av ett beslutsfattande av förhandlingskaraktär där beslutens förutsättningar varit föremål för diskussion i programprocesser och beslutens genomförande skett i projekt eller i nätverk. Allmänheten är svagt involverad och överlag är politikprocesserna i mellankommunal politik svåröverskådliga och komplicerade.

Desutom kan det vara värt att något kortfattat beröra den deliberativa demokratis ideal för ett rationellt politiskt samtal. Tanken är att man genom ett rationellt politiskt samtal kan omvandla olika aktörers preferenser till ideala politiska beslut. Genom att ha ett brett deltagande och under öppenhet låta alla framföra sina argument uppstår en samtalssituation som har förutsättningar att på ett rationellt sätt lösa olika problem. I denna samtalssituation räknas endast sakargument och när allas synpunkter beaktas på ett rättvist sätt blir också besluten optimala givet olika strukturella förutsättningar. Det är alltså argumentens överhöghet som gäller och icke rationella inslag såsom känslor, fördomar, ideologiska eller religiösa diktat räknas inte som giltiga argument.

<sup>104</sup> Forskningslitteraturen om deliberativ demokrati (se t.ex. Elster 1998, Eriksen 1998) problematiserar denna demokratiform i flera avseenden, bland annat rörande begrepp som rationalitet, kognition, samtal osv. som är intressanta men som inte kommer att utvecklas i denna studie.

Den tidigare analysen i kapitel tre och fyra visade bland annat att mellankommunal politik präglas av faktorer som är kopplade till historiska traditioner, kulturkomponenter och inte minst i ett starkt personbundet politiskt arbete. Jag ska dock inte hävda att de organiseringsprocesser som studerats i denna bok saknar inslag av rationellt politiskt samtal. Tvärtom, det finns betydelsefulla inslag som skulle kunna betecknas som rationella. Likväl blir bilden ofullständig om vi inte beaktar historiska erfarenheter, kulturella särdrag, rutiner, enskilda politikernas personliga relationer, symbolpolitik etc. i dessa politikmiljöer. Det är främst två aspekter i analysmaterialet i denna bok som kan ge ytterligare belysning av denna problematik.

För det första är det ytterst intressant att notera skillnaderna mellan å ena sidan den specifika halländska politikmiljön och å den andra i de politiska miljöer som existerar i andra län. Den halländska politikmiljön, som berikas av specifika karakteristika förknippade med de sex kommunerna, landstinget, den statliga länsförvaltningen, en uppsättning intresseorganisationer osv., är i sig själv ett väl sammankopplat nätverk där enskilda personer känner varandra väl, där man gjort gemensamma politiska erfarenheter under lång tid och där man samarbetar i ett brett fält av olika samhällsuppgifter. När jag under intervju samtalen, rörande de länsöverskridande fallen, kommer in på frågor om hur samarbetet upplevs fungera i relation till kommunerna i andra län, lyfter intervjupersonerna ofta fram just olikheterna i förhållande till det egna hemlänets institutionella miljö. Det kan uttryckas i ord som:

*...de är mer pragmatiska därborta i Sjuhäradsbygden... eller...*

*...det råder uppenbarligen en helt annan konfliktnivå i Kronobergs län jämfört med hos oss här i Halland...eller...*

*...det händer mer och man är starkare på att förverkliga olika intentioner i Göteborgskretsen än vad som gäller i det konservativa Halland*

För det andra är det väsentligt att föra in ett förhandlingspolitiskt perspektiv i kommunernas umgänge i regionala sammanhang. Det är inte bara frågan om ett deliberativt samtal där själva samtalet under öppenhet och med brett deltagande leder fram till allmännyttiga beslut. Vi kan inte bortse från, det vore i så fall oerhört naivt, att det också finns inslag av mer strategiska överväganden i kommunernas agerande i regionpolitiken. Den egna kommunens intressen i fråga om exempelvis näringslivsutveckling, infrastruktursatsningar eller ekologisk utveckling kan inte på ett enkelt sätt överges för att tillgodose önskemålen om gemensam samhandling och stöd för andra kommuners strävanden. Många av intervjupersonerna varnar för, gällande Region Hallands kommande verksamhet, att intressemotsättningar mellan kommunerna kommer att öka i takt med att antalet sakpolitiska eller s.k. skarpa förslag kommer att läggas. Regionpolitiken innehåller alltså även inslag av det vi skulle kunna kalla för strategiska förhandlingar, dvs. det finns politisk problemlösning som genomförs med förutsättningen att det råder både en viss intressekonflikt och ett intresse av att nå fram till en samverkanslösning.

Vi skulle kunna illustrera denna förhandlingsaspekt med hjälp av intervjuutsagor från kommunråden i respektive kommun. Det finns nämligen en rad gemensamma karakteristika, och dessa är oberoende av partifärg, bland kommunråden i synen på umgänget med sina kollegor i andra kommuner. Ett första gemensamt drag är att man uppfattar sig ha ett relativt stort förtroende och nära nog ett obundet mandat att företräda den egna kommunen. Det ett visst kommunråd säger i exempelvis diskussioner inom ramen för Entreprenörsregionen betraktas av honom eller henne själv som representativt för den egna kommunens politik eller uppfattning i den aktuella frågan. Och det är inte alls någon självklarhet att denna uppfattning överhuvudtaget diskuterats i den egna kommunens styrelse eller fullmäktige. I detta ligger ett andra gemensamt drag, nämligen att kommunrådet ifråga ser sig själv som en förhandlingspart för den egna kommunens räkning. Ett

tredje gemensamt drag, och som är en grundläggande förutsättning för de två först nämnda, är att kommunrådet har med sig en utpräglad majoritetsdemokratisk uppfattning. Det obundna mandatet och förhandlingsrollen bygger på att kommunrådet, de facto, får sitt förtroende prövat både inom det egna partiet och på väljararenan en gång vart fjärde år. Det är uppenbart att idealet för en deliberativ demokratiuppfattning befinner sig oerhört långt från den politiska praktik som ledande kommunföreträdare tillämpar i mellankommunala och regionala organisationer.

Vi ska i nästa kapitel utveckla diskussionen om demokratifrågorna. Slutsatsen så långt är att varken den renodlade majoritetsdemokratin eller den deliberativa demokratin synes vara tillräckliga som reformmodeller. Majoritetsdemokratin i mellankommunal och regional politik kan sägas ha sin avgörande nackdel i dess inbyggda svårigheter att bygga täta relationer mellan regionorgan och kommunerna. Den deliberativa modellen saknar instrument för att hantera dels förhandlingspolitiska inslag och dels de betydande inslag av historiska erfarenheter och kulturförhållanden som kännetecknar politik i mellankommunala miljöer.

## 6. Kommunal självstyrelse i förändring

### Kommunal självstyrelse i förändring

En central utgångspunkt för projektet *Regionalisering och kommunal självstyrelse* har varit att regionaliseringsprocesserna i Sverige och i omvärlden skapat nya politiska villkor för kommunerna och den kommunala självstyrelsen. Den gängse bilden av regionaliseringen i Europa, ofta omtalad som ett Regionernas Europa, är att regionerna tillsammans med EU-nivån stärker sin position på bekostnad av nationalstaternas suveränitet. Regionerna har i detta sammanhang ofta kommit att problematiseras och analyseras i relation till den centrala statsmakten och till relationerna med europainivån.<sup>105</sup> Relativt få studier har ägnat intresse åt de framväxande regionernas relationer till lokalsamhället eller den kommunala nivån.

I en tankeväckande essä, skriven av historikern Peter Aronsson, hävdas att 1862 års kommunalförordningar var byggda på idén om församlings- eller föreningsgemenskap för lokalpolitisk samverkan. Slutresultatet av den tidens kommunreform blev otydlighet och Aronsson menar att församlingstanke, föreningsprincip, bolagsbildning och medborgarfostran kom att rymmas i kommunen.<sup>106</sup> Utvecklingen under efterkrigstidens modernisering och satsning på en förvaltningspolitisk modell med kommunsammanslagningar och en allt tydligare offentlig-politisk struktur kom att radera ut denna otydlighet. Mycket talar för att de senaste decenniernas samhällsförändring återskapat otydligheten i det kommunpolitiska arbetssättet. Peter Aronsson uttrycker det på följande sätt:

*Kommunerna prövar idag åter många nya samverkans- och beslutsformer där de oklara gränserna mellan frivilligorganisationer, social ekonomi och kommunala företag på*

*nytt skapar osäkerhet om kommunens grundväsen. Kanske är detta inte enbart av ondo utan en förutsättning för förändring som rent av borde accentueras?*

Det finns anledning att ha ett kritiskt förhållningssätt till denna slutsats. Det finns stora demokratiska risker i en politisk ordning med oklara ansvarsförhållanden och osäkerhet kring spelreglernas innehåll. Statsvetaren Henry Bäck varnar i boken *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid* för att de ökande inslagen av samarbets- och problemlösningsmetoder i kommundemokratien ger en oklar ansvarssituation:

*Samarbets- eller problemlösningsdemokratien försvårar med andra ord inte bara det politiska ansvarsutkrävandet, utan den kan också bli till ett instrument i överhetens hand i förtrycket av underordnade grupper.<sup>107</sup>*

Om nu kommunerna i ökande grad ger sig in i allt fler regionala eller mellankommunala samarbetsprojekt - som just kanske syftar till att skapa starkare samhandling och till och med till konsensusrelationer mellan kommuner - finns risker att demokratin förlorar en del av sin själ i det som är majoritetsbeslut och idépolitiska konflikter. Om vi blickar ut över det halländska politiklandskapet synes kommunernas åtaganden i mellankommunal och regional politik visa på en tilltagande otydlighet. De demokratiska ansvarsförhållandena har blivit alltmer diffusa. Kommunernas maktpolitiska relationer till statsmakten har blivit mer antagonistiska. Dessutom utspelar sig regionpolitiken i ett alltmer variabelt, och ofta kulturbundet, geografiskt rum. Och om vi studerar regionpolitikens arbetssätt i Halland är det viktigaste kännetecknet att vi

<sup>105</sup> se t.ex. Sharpe 1993, Larsson-Nomden-Petiteville 1999.

<sup>106</sup> se Aronsson 2001, sid 17

<sup>107</sup> Bäck 2000, s. 197f



under senare år sett en tilltagande organisatorisk komplexitet.

Den genomförda undersökningen har givit bilder av hur de halländska kommunerna uppträder i mellankommunala och regionala miljöer. Vi har fått bilder av både det politiska arbetssättet och av de drivkrafter och konsekvenser som följer av kommunernas ökande engagemang i regionpolitiken. Jag ska i detta avslutande kapitel summera studiens viktigaste resultat. Ambitionen är att försöka väva samman både de institutions-teoretiska slutsatserna med överväganden rörande den kommunala självstyrelsens utveckling i svensk politik. Jag kommer att göra detta under ett följande rubriker:

- *Maktpolitik mellan stat och kommun*
- *Kommunal självstyrelse och regiondemokrati*
- *Territoriell dynamik – lokala och regionala mosaiker*
- *Regionpolitiskt hantverk som målrationellitet eller anpassningslogik?*

### *Maktpolitik mellan stat och kommun*

Den mest centrala aspekten i den svenska regionaliseringen är att företrädare för det kommunala självstyrelsesystemet riktat anspråk på att få axla ett större ansvar för den regionala utvecklingspolitiken. Ett grundläggande karaktärsdrag för den kommunala självstyrelsen i Sverige har varit att kommunpolitiken i hög grad utformats på grundval av statlig reformpolitik där en stor del av genomförandansvaret lagts ut eller delegerats till kommuner och landsting. När det gäller den regionala utvecklingspolitiken har den dominerande normen traditionellt markerat att det är staten som ska ha det övergripande ansvaret, medan kommunerna haft en mer passiv roll. På länsnivå har det varit länsstyrelserna som givits ett sammanhållande ansvar för detta politikområde. Även om frågan varit föremål för ett stort antal utredningar under de senaste decennierna så har den statligt dominerade länsförvaltningsmodellen stått sig stark. Med 1990-talets regionala reformutveckling har vi emellertid sett att kommunerna successivt flyttat fram sina positioner och

kommit att utmana staten om vem som ska bära huvudansvaret för den regionala utvecklingspolitiken. Den reformpolitiska utvecklingen har visat att staten inte längre ensidigt kan dirigera regionpolitiken. Staten har snarare motvilligt tvingats att överge delar av sin regionpolitiska maktställning. Det finns i svensk politik få, om ens några, exempel där staten på detta sätt tvingats överge ett strategiskt politikområde på grund av intressen formulerade inom det kommunala självstyrelsesystemet.

Det finns mycket som talar för att vi kommer att se liknande utvecklingsdrag även beträffande andra politikområden. Den centrala frågan, som ännu är obesvarad, är vilken typ av konstitutionella implikationer en sådan utveckling för med sig. Den regionpolitiska reformutvecklingen i Skåne och Västra Götaland har givit den kommunala självstyrelsen två politiska tungviktare på sin sida. Dels representerar de två nya regionerna en stor del av Sveriges befolkning, dels formas dessa regioners politik i en direktvald modell, dels är de två storregionerna även betydelsefulla aktörer i internationella sammanhang. Det vore i dagsläget politiskt oerhört dyrköpt att avbryta försöksverksamheten med en ny regional utvecklingspolitik i Skåne och Västra Götaland. Och i förlängningen innebär detta också att det skulle vara svårt att dra tillbaka rätten att få vara kommunalt samverkansorgan i övriga delar av Sverige. Vi har därmed fått en politisk ordning som konstitutionellt säger att riksdagen har den yttersta makten över kommuner och landsting men där man i realiteten inte förmår ändra den politiska ordningen som utvecklats på regional nivå.

Undersökningen av de halländska kommunernas agerande i dessa frågor utgör inget undantag från denna allmänna utvecklingstrend. Även i Halland har kommunerna och landstinget arbetat för att öka sitt ansvarstagande i den regionala utvecklingspolitiken. För Hallands del har dock intresset för att ta detta ansvar varit något senkommet och att de kommunpolitiska företrädarna varit relativt tillfreds med länsstyrelsens regionpolitiska insatser. Vi kan inte från de

halländska frontavsnitten tala om en maktpolitisk strid mellan kommuner och länsstyrelse. Överlag ger istället kommunstyrelsepolitiker länsstyrelsen beröm för sina insatser inom olika områden. Den mer konsensuspräglade stat- och kommunrelationen i Halland kan i hög grad förklaras med att halländsk regionpolitik bedrivs i en institutionell miljö bestående av ett relativt litet personnätverk. Företrädare för de sex kommunerna, landstingsledningen och länsstyrelsens ledning känner varandra väl och har ett gemensamt utbyte i en rad sakpolitiska frågor.

Trots detta har kommunerna i Halland, i enlighet med den nationella utvecklingen, allt starkare hävdad betydelsen av att det kommunala självstyrelsesystemet ges en vidgad roll i regionpolitiska avseenden. Vi kommer då in på en av den här studiens viktigaste frågor: Vilka drivkrafter finns bakom kommunernas intresse att ta detta ansvar? Svaret på frågan är naturligtvis mångfasetterat. Analysen i denna bok visar på ett par förhållanden som är dominerande i de motiveringar som lämnas i enkätsvar och djupintervjuer. För det första finns det en stark *sakpolitisk komponent* bakom kommunernas intresse i regionaliseringen. Bland de olika drivkrafter som enkätrespondenterna fick ta ställning till fick den sakpolitiska drivkraften flest instämmanden.<sup>108</sup> Det går också i djupintervjumaterialet att finna en problematisering av att den enskilda kommunen har växande svårigheter att på egen hand hitta funktionella lösningar för infrastrukturfrågor, kollektivtrafik, näringslivsinsatser, miljöfrågor osv. Flera av de intervjuade kommunpolitikerna hävdar att medvetenheten om betydelsen av mellankommunal samverkan ökat väsentligt bara under de senaste åren.

Den sakpolitiska drivkraften utgår dessutom under intervjusamtalen från ett betydande missnöje med den centrala statsmaktens klåfingrighet i olika kommunala angelägenheter. Den typen av kritik har fått

en kraftigt ökad intensitet under de fyra år som gått sedan en liknande intervjuundersökning gjordes bland de halländska kommunpolitikerna. Missnöjet riktas i särskild grad mot maxtaxan inom förskolan, ersättningen för LSS-verksamheten och inte minst gällande statsbidragssystemet. Givetvis är det bland de borgerliga kommunpolitikerna som kritiken är starkast, men även bland (s)-märkta kommunråd finns kritik. Denna kritiska syn, som har ett överväldigande stöd i enkätanalysen, bidrar sannolikt till att mobilisera kommunernas engagemang att överta statligt ägda uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken.

Det är dock svårt att betrakta de sakpolitiska motiveringarna som grundade i en utpräglat målrationell ordning. Deltagandet i mellankommunala sammanhang är inte på ett självklart sätt kopplade till tydliggjorda mål, analyser av omvärldsförhållanden och överväganden rörande möjliga handlingsvägar osv. Inträdet till regionpolitiken sker inte på ett planmässigt sätt där respektive kommun tagit fram explicitgjorda analyser av de samhällsproblem som existerar och vilka av de som borde föras för avgörande till mellankommunala eller regionala organ. Generellt sett är det mer allmänt formulerade ambitioner som betonas och ofta refererar de intervjuade till samhörighet med andra kommuner i termer av historiska traditioner, personkontakter och erfarenheter av tidigare projekttaganden. Det är också i detta sammanhang talande att behovet av mellankommunalt och regionalt samarbete inte på ett entydigt sätt kopplas till besparingskrav och effektivitet i den offentliga sektorn. I intervjusamtalen är det ytterst sällsynt att det mellankommunala samarbetet motiveras utifrån kommunens ekonomiska situation. Med detta dock inte sagt att det saknas målrationellitet i olika konkreta verksamheter. I enskilda projekt och även i givna programprocesser gå det att finna exempel på målrationellt formulerade arbetsätt. Om detta ska jag återkomma något senare i detta kapitel.

<sup>108</sup> Frågan formulerades i enkäten: Att en regionfråga placerats på den politiska dagordningen beror på att alltför politiska frågor och samhällsproblem inte kan åtgärdas eller lösas av varken centralstaten i Stockholm eller av primärkommuner.

En andra betydelsefull drivkraft bakom de halländska kommunernas ökande regionpolitiska intresse bottenar naturligtvis i att man tagit intryck av *utvecklingen i andra län* och av försöksverksamheten med en ny regional samhällsorganisation. Det finns alltså en utveckling på andra håll som hallänningarna tagit intryck av. Drivkrafterna bakom denna nationella utveckling kan i sin tur spåras till sakpolitiska processer i främst storstadsområdena och i intryck från EU:s regionpolitik osv. Flertalet av de enkätintervjuade kommunstyrelsepolitikerna förknippar den svenska regionaliseringen med utvecklingsdrag inom såväl EU som i andra *internationella förhållanden*. För det tredje kan det vara värt att notera att *demokratifrågornas betydelse* hittills inte varit särskilt starkt betonad bland de motiveringar som politikaktörerna i Halland ger bakom intresset att utveckla det politiska arbetet på regional nivå. Demokratimotiven har dock under de allra senaste åren fått ökat utrymme och det kan vara dags att dra samman den här studiens iakttagelser rörande det mellankommunala och regionala samarbetets demokratiska legitimitet.

### *Kommunal självstyrelse och regiondemokrati*

Den gjorda undersökningen har visat att de demokrati-problem som är förknippade med samhällets regionalisering i allt väsentligt är olösta. Vi har av genomgången i kapitel fem visat att det mellankommunala och regionala samarbetet innehåller en rad olikartade och delvis oförenliga demokrativärden och principer. De politiska partierna har utgått från ett representationsdemokratiskt ideal, medborgargrupper har efterlyst möjligheter till ett bredare deltagande och för ledande kommunföreträdare har betydelsen av förhandlingsdemokratiska inslag varit centrala. Jag ska i det följande fördjupa problematiseringen i denna del. Den grundläggande svårigheten att stärka demokrativärdena bottenar alltså i att olika principer gör sig gällande vilket i sin tur skapar problem rörande förankringen och ansvarsutkrävandet i regionpolitiken. Hur förankras egentligen de politiska besluten, vilka inflytandemöjligheter finns och hur utkrävs det politiska

ansvaret? Låt oss granska partiernas, kommunernas och medborgargruppernas demokratimässiga utgångspunkter något mera utförligt.

För det första är det tydligt att de politiska partiernas intresse för de regiondemokratiska problemen i hög grad varit knutna till en lösning inom ramen för *en representationsdemokratisk idé* om ett direktvalt regionfullmäktige. Företrädare för de politiska partierna bär med sig en mycket stark värdering om att den enda vägen att utveckla regiondemokratin är via ett direktvalt fullmäktige. Den dominerande uppfattningen är att den nuvarande ordningen med kommunalförbund för regionala utvecklingsfrågor är en *övergångsform* till en direktvald modell. Det paradoxala i sammanhanget är emellertid att om det varit formellt möjligt att bilda ett direktvalt organ i Halland hade det med största sannolikhet aldrig kunnat gå att nå politisk konsensus för en sådan lösning. Flertalet av intervjupersonerna gör bedömningen att processen med Region Halland hade varit betydligt mer svår genomförbar om det inom överskådlig tid varit möjligt att faktiskt utforma ett direktvalt organ. Bakgrunden till detta står att finna i regionfrågans utveckling i svensk politik under 1990-talet. Problematiken ligger i relationerna mellan kommuner och landsting rörande frågor om regionutveckling. Det har av tradition alltid funnits en grundläggande skepsis bland kommunföreträdare gällande landstingens kompetens att bedriva regional- och näringslivspolitik. Regionberedningens förslag år 1995 om att låta landstingen ta över det statliga ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken innebar att kommunerna mobiliserade sina intressen och strategier i regionpolitiken.

Problemet med den representationsdemokratiska idén är dock också att flertalet av de regionpolitiska frågorna bygger på 'känsliga' förhandlingslösningar mellan olika intressen, att de bedrivs genom programarbete med ett utpräglat processperspektiv samt, inte minst, att de utformas i en ytterst komplicerad organisationsmiljö. Konsten att bedriva ett regiondemokratiskt reformarbete utifrån en representationsdemokratiskt ideal kräver

då insatser som syftar till att stärka opinionsbildningen i regionpolitiska frågor, att lyfta fram idé- och partipolitiska skiljelinjer samt att renodla och förenkla organisationsstruktur, arbetsformer och regelverk inom området. Huruvida denna typ av reformer har förutsättningar att lyckas återstår att se.

För det andra har ledande företrädare för kommunerna hävdad att den regionala utvecklingspolitiken bör ha en demokratisk grund i lokalpolitiska eller kommunala förhållanden. Det finns, även om de inte utgör ett flertal, politiker och tjänstemän i kommunerna som i kommunalförbundsformen ser en *permanent* lösning. En sådan regionförbundsdemokrati anses innefatta ett helt nytt sätt att förhålla sig till politiskt arbete på lokal och regional nivå. Det återkommande argumentet är här att kommunalförbundsformen möjliggör en starkare integration av lokala och regionala utvecklingsfrågor. Den bygger på täta kontakter mellan regionorgan och kommuner och den innehåller även en potential för att samordna kommunernas internationella aktiviteter. En annan fördel med organisering i kommunalförbund är möjligheten att relativt flexibelt arbeta i skilda geografiska samarbetsområden. I denna argumentation lyfts samarbetet inom exempelvis Sjuhärads kommunalförbund och Entreprenörregionen fram som exempel på att politiken bör innefatta en öppenhet inför geografiska gränsöverskridanden. Invändningen som kan riktas mot regionförbundsdemokratin är att medborgarnas inflytande och ansvarsutkrävande riskerar att undergrävas.

Ur medborgargruppernas synvinkel har det, för det tredje, riktats ökande krav på att få vara delaktig i de programprocesser och projektinsatser som initieras i mellankommunal och regional politik. Det kan dels handla om deltagardemokratiska ideal, dvs. att få med fler medborgare och organisationer då detta i sig skapar starkare legitimitet och engagemang, dels om mer renod-

lad intressebevakning från olika intresseorganisationers sida. Vi skulle kunna benämna denna form av regionpolitiskt deltagande för *partnerskapsdemokrati*. Även om denna form av demokratiskt deltagande varit vanligt förekommande även tidigare innebar arbetet med de s.k. regionala tillväxtavtalen ett genombrott för regionpolitiskt arbete i partnerskap. Idén om partnerskap, som i hög grad inspirerats från EU, formulerades av regeringen bland annat i samband med 1997 års tillväxtproposition.<sup>109</sup> Vi har sedan dess sett en rad skilda uttryck för arbete i partnerskap i olika län. Tanken är att bredda förankringen, engagemanget och finansieringen av regionalt utvecklingsarbete. Flera forskare har påpekat att det i partnerskapsidén finns både möjligheter och problem ur demokratisk synvinkel.<sup>110</sup> De grundläggande demokratiska problemen är dels att principerna för politiskt ansvarsutkrävande riskerar att bli oklara, dels att det finns risker att de deltagande organisationsrepresentanterna är svagt förankrade i respektive medlemsorganisation.

Poängen i detta sammanhang är att en utvecklad partnerskapsdemokrati, åtminstone delvis, är svårförenlig både med en regional representationsdemokrati och en regionförbundsdemokrati. Vad som kan sägas är att partnerskapsdemokratin knappast kan stå som ensam lösning. Det handlar om att förena den med antingen en Regionförbundsmodell eller ett direktvalt Regionfullmäktige. Frågan om vilken typ av regiondemokratisk lösning som kommer att förordas i framtiden är dock ännu en öppen fråga. Vi kan i princip tänka oss två reformvägar. För det första att endera lösningen, Regionförbund eller Regionfullmäktige, utgör reformmodell för hela landet eller, för det andra, att man accepterar olika lösningar i olika län.

Det finns både för- och nackdelar med de båda modellerna beroende på vilka värderingsmässiga utgångspunkter reformpolitiken bör ha.<sup>111</sup> Det vanligaste

<sup>109</sup> Prop. 1997/98:62, Regional tillväxt - för arbete och välfärd

<sup>110</sup> se flera av inläggen i Pierre 1998, Elander 1999, Ahrnens (2003) gör en djupstudie i Skåne och Kalmar län.

<sup>111</sup> se Gidlund 1998.

i svensk politik är ett system med indirekt valda organ som är utsedda av en folkvald församling. Den kommunala självstyrelsen i Sverige bygger idag på principen att det högsta beslutande organet, kommunfullmäktige, utser verkställande och beredande organ som exempelvis styrelse och nämnder. Vi har i svensk politik hittills aldrig accepterat tanken att genomföra direktval till den typen av verkställande organ. Följaktligen förekommer exempelvis inte några borgmästareval eller direktval till stadsdelsnämnder i svensk politik. Till stor del har man i Sverige litat till att de politiska partierna haft förmågan att knyta samman den verkställande politiken med medborgarnas önskemål och ansvarsutkrävande.

Ett principiellt intressant problem uppstår när indirekt valda organ utses av flera folkvalda organ, som exempelvis är fallet för Region Halland. Skillnaden mot den mer normala ordningen är att kommunalförbundets valmanskår består av kommuner och landsting, i motsats till ett direktvalt regionfullmäktige som har regionens medborgare som valmanskår. Medborgarna kan därmed endast utkräva politiskt ansvar genom röstningen i kommun- respektive landstingsvalet. Ett demokratiskt problem uppstår i detta då medborgaren inte är organiserade i kommunföreningar utan i politiska partier. Vissa partier som finns representerade i olika kommunfullmäktigeförsamlingar i regionen kan visa sig vara för små för att kunna räkna med någon plats i kommunalförbundets styrelse då det ju är majoriteten i respektive kommun som utser representanterna. Principen om proportionell representation riskerar alltså att sättas ur funktion i en sådan modell. Ett direktvalt regionfullmäktige har en mindre tät relation med regionens kommuner. De flesta regioner har kommuner med varierande storlek och partierna har sannolikt svårt att samordna partilistorna på ett sådant sätt att samtliga kommuner med säkerhet kommer att finnas representerat i regionfullmäktige. Om det då förhåller sig så att en region innehåller motsättningar på ett delregionalt plan, dvs. mellan kommuner i olika geografiska delar av regionen, finns en risk att regionen tappar sin legitimitet i de

delregioner som är svagt representerade i fullmäktige.

Själva poängen med det förda resonemanget är att regionförbunds- respektive regionfullmäktigelösningarna representerar inte bara givna organisationslösningar utan också politiska institutioner med en viss normstruktur, ramar för samhandling, rättigheter, plikter och symbolpolitiska aspekter. Vi står därmed inför ett snarare värderingsmässigt än ett rationellt-instrumentellt vägval. Exempel på frågor som härvid söker svar:

- Är värdet av att ta tillvara småpartiernas intressen viktigare än att trygga en geografisk eller kommunbaserad representation?
- Är behovet av en gemensam problemsyn, förhandlingsgemenskap och samhandlingsförståelse viktigare värden jämfört med majoritetsbeslut, intressekamp och tydlighet i det politiska ansvarsutkrävandet bland medborgarna?
- Om vi värderar en deltagande demokratiform högt; vilken typ av organisation, regionfullmäktige eller regionförbund, ska då förordas?
- Är det viktigare att ha en tydlig geografisk indelning, baserad på valkretsar, jämfört med att ha en mer flexibel regionstruktur?

Den sista punkten ovan är främst aktualiserad av att de geografiska aspekterna fått en växande betydelse i halländsk politik under de senaste 5-10 åren. För Hallands del är det rent av relevant att tala om att en ny geopolitisk struktur är på väg att födas. Vi har också funnit att de geografiska aspekterna, i allt starkare grad, knutits till kulturella identiteter och historiska traditioner.

#### *Territoriell dynamik – lokala och regionala mosaiker*

Förståelsen av det politiska arbetet i regionala miljöer innefattar betydande inslag av rumsliga eller territoriella överväganden. Analysen av institutionella aspekter i halländsk regionpolitik visar med stor tydlighet att de av

staten bestämda läns- och kommungränserna överkorsas i allt större omfattning av en rad olikartade samhälleliga förhållanden. Det gäller ekonomiska faktorer rörande arbetsmarknad och handel, det gäller i administrativa avseenden, dvs. att olika offentliga organ arbetar med olika geografisk kompetensstruktur och det gäller, inte minst, i kulturella och sociala avseenden. Analysen i denna bok ger ett starkt stöd åt slutsatsen att politiskt arbete bedrivs i en utpräglad territoriell dynamik. Inom ramen för den danska maktutredningen har ett antal danska samhällsvetare karakteriserat den nya tidens geografiska förändringsdrag som ett uttryck för just en sådan territoriell dynamik.<sup>112</sup> Vi kan finna motsvarande utveckling även i halländsk politik. Vi har tidigare sett, bland annat i studien av de fyra fallen av mellankommunalt samarbete, att hallandskommunerna är involverade i samarbete med olikartad rumslig utsträckning. Det kanske mest intressanta, och återigen något paradoxala, är att ledande politiska aktörer i Halland på samma gång hävdar värdet av ett bevarat Hallands län i framtiden och värdet av att i högre grad än tidigare organisera politik över den halländska länsgränsen. Vi kan i samtliga kommuner i Halland, möjligtvis med undantag för Falkenberg, finna en utpräglad geografisk ambivalens där den identitetsmässiga grundtillhörigheten sägs vara Halland men med kompletterande tillhörigheter på andra sidan länsgränsen.

En tumregel i samhällsforskningen om territoriell förändring är att geografiska förändringarna i funktionella, ekonomiska och sociala hänseenden ofta så att säga går före förändringarna i politiska, administrativa och kulturella avseenden. Den administrativa indelningen i län eller kommuner och olika typer av kulturell identitet i ett visst geografiskt område räknas som sega strukturer i mening av att de inte är följsamma till den något snabbare förändringen av exempelvis marknader, arbetspendling och andra sociala företeelser. I viss mån tycks denna tumregel även gälla Halland. Den sega strukturen i sammanhanget är landskapet Halland som

av flertalet av de politiska aktörerna uppfattas ha ett egenvärde för en positiv regional utveckling. Samtidigt har alltfler politikaktörer i Halland blivit medvetna om att de ekonomiska förhållandena, kommunikationsflödena, befolkningsrörelser, miljöfrågor osv. kräver politiska insatser över den traditionella landskapsgränsen.

En viss reservation bör dock lämnas rörande detta resonemang. Ett framträdande drag i de halländska kommunernas territoriella orientering har varit att anknyta samarbete över länsgränsen till traditionella och kulturellt betingade samarbetsområden. Det gäller Varbergs samarbete längs med de gamla textilvägarna längs Viskadalen, det gäller de sydhalländska kommunernas orientering längs med Nissan in mot Gnosjöregionen osv. I intervjuerna med ledande kommunföreträdare finns en relativt stark medvetenhet om betydelsen av att öka samarbetsytorna med andra kommuner eftersom de befintliga läns- och kommungränserna i vissa avseenden blivit överspelade av funktionella och sociala förhållanden. Flera av intervjupersonerna har till detta betonat att det är först under de allra senaste åren som det ansetts som legitimt, betraktat ur den strikt halländska läns-gemenskapen, att inleda långtgående och formaliserat samarbete över länsgränsen. Den tolkning som ligger nära till hands i detta sammanhang är att kommunerna gärna vill återropa det nya och länsöverskridande samarbetet med hjälp av kulturellt grundade identiteter. Det är med andra ord lättare att motivera samarbetet med Sjuhäradsbygden om det går att visa på historiska traditioner och kulturella tillhörigheter.

Utöver den funktionella och kulturmässigt grundade motiveringen kan kommunernas ökande intresse för geografisk nyorientering spåras i ett mer renodlat förhandlingsperspektiv. I den allmänna regionalisering som studerats i denna bok, bland annat manifesterat i bildandet av Region Halland, har kommunerna varit en drivande part. Även om de flesta kommunföreträdare återropar ett samarbets- och samhandlingsperspektiv

<sup>112</sup> Beck-Jørgensen & Klausen 2002, s. 248.

bakom engagemanget för Region Halland finns naturligtvis också en vilja att stärka den egna kommunens förhandlingsposition i det framtida samarbetet i regionen. Förhandlingspositionen stärks tveklöst av om kommunen ifråga är aktiv inom flera typer av mellankommunala eller regionala samsarbetsorgan. Även om ingen av de intervjuade politikerna eller tjänstemännen formulerar sig på detta sätt är det tydligt att Kungsbacka kommun, som är det bästa exemplet i Halland, har stor förhandlingsmässig nytta av att ingå i både GR och i Region Halland. Det kommer självfallet att vara en viktig angelägenhet för Region Halland att hålla kvar Kungsbacka i Halland och i detta ligger, per automatik, en fördelaktig position för Kungsbacka.

Även om det inte kommit till konkreta uttryck i Halland så finns det i detta förhållande en sorts geopolitisk konfliktpotential. I grunden utgår kommunernas samsarbetssträvanden på den regionala nivån från ett samsarbetsperspektiv, men (och nu talar vi inte bara om Halland) det är troligt att kommuner i en given region försöker bilda delregionala koalitioner för att kunna hävda sina intressen på den regionala nivån. Vi har sett en sådan utveckling inom Region Skåne och i vår studie finns det i Kronobergskommunernas (Markaryd, Ljungby och Älmhult) engagemang i Entreprenörregionen inslag av att man genom detta samsarbete markerar ett sorts politiskt missnöje mot residensorten Växjö och dess regionpolitik.

En slutsats av denna studie är att vi ser en tilltagande territoriell dynamik i samhällsorganisationen. Den kommunala självstyrelsen i Sverige utgår från en tämligen tydliggjord, om än alltid i praktiken uttänjd, lokaliseringsprincip. Bilden av kommunernas territoriella förändringsdrag är oerhört svårtolkad. Gamla administrationsgränser korsas av nyare funktionella förhållanden samtidigt som vi kan se en viss renässans för geografiskt betingade kulturidentiteter. Till detta byggs nya typer av geografiska samsarbetsstrukturer upp där nätverk och partnerskap utgör organisationsbasen. Det har i debatten under senare år framförts åsikten om

att det behövs en ny kommunindelingsreform. Den genomförda analysen visar att de territoriella utvecklingsdragen emellertid är komplicerade och att göra kommunerna ytmässigt större framstår som en alltför enkel lösning. Snarare borde de territoriella reformerna ta hänsyn till en skiftande eller variabel geografisk organisering i framtiden. Den territoriella dynamiken, såsom den uttryckts av de danska maktforskarna, uppvisar nya territoriella ideal där de geografiska gränserna är flytande och där de kommunpolitiska aktörerna satsar sina resurser på nya former av nätverksbaserade samsarbetsområden. Här kan det vara på sin plats med mer forskning. Den nya tidens territoriella förhållanden är oss ännu relativt obekanta.

### *Regionpolitiskt hantverk som målrationalitet eller anpassningslogik?*

En viktig analysuppgift i denna bok har varit att fördjupa förståelsen av politiska organiseringsprocesser. Jag har därvid djupstuderat fem fall av organisering där kommunerna i Halland haft ledande roller. En övergripande fråga har varit att belysa i vilken grad de kommunala företrädarna betraktar organiseringsprocesserna som en målorienterad verksamhet med syftet att kortsiktigt tillgodose den egna kommunens preferenser. Eller, alternativt, om den dominerande normen leder till en politisk anpassning till traditioner, kultur, problemsyn eller andra värderingar. Undersökningen ger naturligtvis inga enkla svar på dessa frågeställningar. Det är dock tydligt att vi inte kan tala om ett antingen-eller-förhållande. Olika delar av de studerade politikprocesserna uppvisar gradvisa skillnader längs dimensionen mellan enkel målrationalitet och anpassningslogik. Om vi ska lämna en inledande riktgivare kan sägas att anpassningslogiken skördar flest empiriska poäng jämfört med målrationaliteten. Det är generellt sett mer av kulturalistiska inslag än av konsekvenslogik, mer av praxis än av strategi samt mer av maximering av det rätta än enkel nyttomaximering osv. För att motivera denna slutsats något ytterligare ska vi återvända dels till framväxtprocessen att bilda Region Halland, dels till de

mer konkreta arbetsätt som tillämpas i det regionala och mellankommunala samarbetet i Halland.

*Framväxtprocessen av Region Halland* visar att det existerar en rad anpassningslogiska mekanismer som är knutna till den svenska regionaliseringen i stort. Det finns mekanismer rörande spridning av idéer mellan län, om beslut av riksdag och regering samt om förskjutningar i de politiska partiernas värderingar i regionala frågor. Om vi fördjupar berättelsen i denna del kan konstateras att det i intervjumaterialet är omvittnat att det funnits spänningar mellan kommunerna och landstinget i olika frågor rörande regional utveckling. Med regionberedningens förslag år 1995 kulminerade dessa motsättningar och flera av kommunerna förklarade att landstinget inte var en lämplig huvudman för det regionala utvecklingsarbetet. En annan problematik har att göra med Kungsbackas specifika ställning som förortskommun till Göteborg, vilket utgjort en komplikation i det som varit den halländska länsindelingsdebatten under 1990-talet. Det är också omvittnat hur antagonismen mellan de politiska partierna ökat inom landstinget Halland. De flesta pekar på att moderaterna, med rollen som innehavare av landstingsstyrelsens ordförandepost, satsat på en allt starkare profilering av en moderat landstingspolitik. Det ovan sagda innebär att de politiska aktörerna i Halland, var för sig, har och har haft oförenliga preferenser i viktiga avseenden. Med utgångspunkt taget i ett målrationalt perspektiv borde alltså Region Hallands framväxtprocess ha kännetecknats av en relativt hög konfliktnivå. Likväl var processen att bilda Region Halland relativt smärtfri. På ganska kort tid lyckades de politiska partierna, kommunerna och landstinget ena sig om att gå fram med en kommunalförbunds lösning.

Hur kan då detta förklaras? Det går att hitta ett antal olika anpassningsmekanismer som åtminstone delvis kan bidra till förklaringen. En första anpassningsfaktor utgörs av riksdagens beslut i januari år 2002 som definitivt stängde vägen för en direktvald modell för

den regionpolitiska representationen. Vi har tidigare noterat det paradoxala i att om riksdagen öppnat dörren för fler direktvalda modeller hade det sannolikt inte gått att nå politisk konsensus i Halland bakom en regionfullmäktigelösning. Riksdagsbeslutet kom därför som en god förevändning för politikaktörerna att alltså se sig 'tvingade' att modifiera sina mål till att ställa sig bakom en näst bästa lösning. Det fanns visserligen en del röster i den halländska debatten som hävdade att kommunalförbundsformen inte var acceptabel ens som en övergångsform och ville göra tydligare politiska markeringar mot regering och riksdag i denna fråga. Det som sannolikt var avgörande för att inte processen skulle stranda på detta var en anpassning till en gängse utveckling som ägde rum även i andra län. Under Region Hallands framväxtprocess fanns det på flera andra håll i landet liknande processer och det är tydligt att det i Halland fanns ett politiskt tryck mot att få vara en del i denna utveckling. Här fanns det, för att peka på en konkret faktor, ett sedan tidigare utvecklat politiskt nätverk inom ramen för SydSam där denna typ av regionala samverkansfrågor spelat en stor roll.<sup>113</sup> Flertalet av de halländska politikaktörerna såg sannolikt ett egenvärde i att anpassa sig efter detta och inte framstå som en avvikare i det sydsvenska sammanhanget.

Det är alltså, för att uttrycka det i Bo Rothsteins språkdräkt, mer av praxis, dvs. verksamma anpassningsmekanismer, än av målrationala strategier som dominerade framväxtprocessen av Region Halland. Trots detta saknades inte målrationala inslag helt. I framväxtprocessen av Region Halland fanns det delfrågor där de olika kommunerna positionerade sig efter mer renodlad intressebevakning. Det gällde exempelvis frågan om huvudmannaskapet för naturbruksgymnasierna och organiseringen av Hallandstrafiken.

Vi kan även, möjligtvis en smula paradoxalt, finna målrationala drag i den rikliga förekomsten av historiskt och kulturellt bundna identiteter. Detta gäller med

<sup>113</sup> SydSam kallar sig för en nätverksorganisation för sydsveriges utveckling och är ett samarbetsorgan för kommuner, landsting, kommunförbund i Sydsverige.



särskild tydlighet för Region Hallands fall, men om vi breddar synfältet går det att finna liknande drag i samtliga de fall av regional samverkan som studerats i denna bok. Ett genomgående drag i de intervjuer som gjorts i detta projekt och även i det projekt som genomfördes 1997/98 är betydelsen av olika kulturella identiteter. I Halland finns exempelvis en uppfattning om att hallänningen har specifika egenskaper som saknar motsvarigheter i andra landskap. Många intervjupersoner karakteriserar hallänningen som samverkande, hemortsbunden och försiktig i sitt förhållningssätt till innovationer.<sup>114</sup> Det viktiga här är inte det empiriska underlaget, dvs. om hallänningen faktiskt är mer samverkande än andra, utan att politikaktörerna i Halland de facto uppfattar det på det sättet. Undersökningen har visat att denna typ av identitetsgrundade värderingar är vanliga även i flera andra avseenden. Jag kan således under intervjuerna få höra utläggningar om att man i Gnosjöregionen är både flitig och klurig, att man i Sjuhärad har ett alldeles specifikt industrihistoriskt kulturarv att utgå från och att man i Göteborgsregionen kan få uppleva ett dynamiskt förortsliv etc. På Region Hallands hemsida möts läsaren av en välkomsthälsning där just Hallandsandan lyfts fram:

*Hallandsandan är ett gammalt begrepp i politiska kretsar. Den står för en vilja att hitta goda och praktiska lösningar och att samarbeta över partigränserna. Region Halland kan ses som ett förkroppsligande av Hallandsandan. Här ska politikerna utses av sin kommun eller landstinget, men framför allt är tanken att de ska företräda Halland och ha hallänningarnas bästa för ögonen. Tillsammans ska man hitta lösningar som ger länet möjlighet att växa och utvecklas.<sup>115</sup>*

Det går inte att ta fel på ambitionen. Region Halland bygger på en idé om samverkan som på något sätt står

över partipolitik, kommunvisa intressen och andra typer av intressekonflikter. Kulturvärdet utövar här ett visst tryck mot de inblandade aktörerna att i namn av en specifik Hallandsanda hålla tillbaka de egna preferenserna. Givetvis utgör dessa inslag av kulturidentiteter en norm för anpassning snarare än en norm för preferensuppfyllelse. Det finns dock i detta drag av målrationalitet i termer av det Bo Rothstein kallar rationella val av kultur. I exempelvis etablerandet av Sjuhärads kommunalförbund och i Entreprenörregionen kan man tänka sig att kulturaspekter lyfts fram för att utåt öka omvärldens intresse och inåt för att stärka sammanhållningen mellan medlemskommunerna. Vi kan inte utesluta att betoningen av kulturkomponenter i organiseringsprocesserna är ett uttryck för en tämligen väl avvägd och kalkylerad strategi. Kulturfaktorer har en sammanhållande effekt, de föder intresse och de kan ge medial uppmärksamhet osv. Intrycket av denna studie ger åtminstone ett visst stöd för uppfattningen att det förekommer ett rationellt utnyttjande av kulturidentiteter för att stärka det regionala utvecklingsarbetet. Jag kan här ansluta mig till slutsatser som gjorts av andra forskare som lyft fram begreppet regional identitetspolitik. I en studie av regional identitetspolitik i Skåne och Kalmar län konstateras exempelvis följande:

*I fallen Skåne och Kalmar län har det visat sig att man kan se identiteten som medel för att uppnå de demokratiserings- och utvecklingsmål som är och har varit överordnade i den svenska regionaliseringsprocessen.<sup>116</sup>*

Det kan nu vara dags att förflytta uppmärksamheten ett steg ner i de enskilda regionpolitiska och mellankommunala organiseringsprocesserna till *framtagande av utvecklingsprogram och arbete med hjälp av projekt*. Vi har i kapitlet om de fyra fallen av mellankommunalt samarbete sett en komplicerad provkarta av arbetsformer i den här typen

<sup>114</sup> se Johansson 1999a.

<sup>115</sup> se <http://www.regionhalland.se/hallandsandan.asp> (noterad 2003-09-26)

<sup>116</sup> Strömbom 2003, s. 45

av politik. Slutsatsen i denna del är en smula svårångad men vi kan här skönja en norm om hur det regionpolitiska arbetssättet bör se ut. Ofta utgår de regionpolitiska arbetsmetoderna från framtagandet av ett program eller en strategi för regionens utveckling. Hela terminologin andas här ett rationalistiskt språkbruk. Vi kan i programprocesserna finna utpräglade rationalistiska ansatser som att arbeta med omvärldsanalyser, att ta fram mål, göra konsekvensbedömningar för olika alternativa handlingsvägar osv. Skrapar vi på ytan är det dock tveksamt om den målrationella normen håller. Analysen i kapitel fyra visar exempelvis att det i programprocesser av detta slag kan vara en överordnad princip att låta just själva processen vara målet. Vi har också sett att givna direktiv kan vara oerhört öppna och att de framtagna målsättningarna ses som dels provisoriska och dels mål som pekar vidare mot nya typer av arbets- och projektprocesser.

Den dominerande arbetsformen är annars projektarbete inom relativt avgränsade sakpolitiska områden och med en tydliggjord avgränsning i tid. Analysen i kapitel fyra visade också att det inom en och samma organisation kan förekomma ett stort antal projekt som löper parallellt och som inte sällan har inbördes kontaktytor. Projekten är till detta kopplade till olika arbets- och/eller referensgrupper. Utan tvekan är det också i den stora mängden projektarbeten vi finner de flesta inslagen av målrationellt grundade arbetssätt. Ett projekt kännetecknas av att ha en sakpolitisk och tidsmässig avgränsning samt att det ofta finns en relativt tydliggjord målgrupp. Den rikliga förekomsten av projektarbeten kan ses som ett uttryck för ett behov av att konkretisera och skapa ordning i de komplicerade organisationsmiljöer som växt fram i mellankommunal och regional politik. Projektformen ger, i vart fall på pappret, möjligheter att bryta ut ett specifikt sakområde och att samla ett begränsat antal berörda intressenter för att genomföra utvecklingsinsatser i ett kortare tidsperspektiv. Ett projekt utgår ofta från fastlagda mål, en

specifik summa pengar, en anställd projektledare samt en styr- eller referensgrupp. Analysen av exempelvis Projekt Fegensamverkan (se kapitel fyra) visade på en rad målrationellt grundade arbetssätt där fastlagda mål bearbetas inom ett begränsat arbetsfält som i efterhand prövas i utvärderande analyser osv.

Trots dessa tydliga drag av målrationellitet i projektarbetet bör en del reservationer lämnas. Det är ett väl känt fenomen i organisationsforskningen att det bortom den formella (och målrationellt uttryckta) projektplanen finns en dold projektplan. Det kan vara att projektet endast utgör en symbolpolitisk handling för att demonstrera handlingskraft. Det kan också vara så att projektet tillkommit för att formulera problem åt en befintlig lösningsmodell. Det är inte heller säkert att de uppställda målens kopplingar till medlen är gjorda efter några realistiska antaganden osv.<sup>117</sup> Även om kunskapsläget rörande de regionpolitiska projektens rationalitet inte är särskilt väl utforskad finns det ingen anledning att ifrågasätta organisationsforskningens mer allmänna iakttagelser rörande arbete i projekt. De i den här studien analyserade projektinsatserna visar först och främst att projektinsatserna bedrivs som ett sätt att hantera organisationskomplexitet. Projekten bidrar till att skapa struktur, de ger avgränsning av det regionpolitiska arbetet och utpekar en konkret handlingsväg.

Det är också tydligt att umgängesformen bygger på personliga relationer. Halländsk länspolitik utspelar sig i ett nätverk med hög täthet, där de politiska företrädarna träffas i kontinuerliga samtal och förhandlingar om olika frågor. De informella kontakterna är många och vi kan inte utesluta att detta leder till olika personliga förpliktelser. Det spelteoretiska antagandet om att leva i skuggan av framtiden (se kapitel två) är i hög grad giltigt i halländsk politik. Alla vet att vi kommer att träffas igen vilket sannolikt leder till ett starkt tryck på deltagarna att kompromissa och inte framstå som bråkstakar i klassen. Sammantaget är det oerhört

<sup>117</sup> se Sahlén-Andersson 1996 och en rad andra inlägg i Sahlén 1996.

svårt att överblicka projektfloran, organisationsformerna och personrelationerna. Arbetsmetoderna är i hög grad inspirerade och utvecklade från liknande processer på andra håll i Sverige där arbete med regionala utvecklingsprogram och projektinsatser genomförts. En stor del av inspirationen hämtas även från EU-politiken och det är inte ovanligt att lyssna till termer som partnerskap och rapportörskap.

En rimlig slutsats är här att dessa normer om hur det politiska hantverket bör bedrivas utgör en betydelsefull anpassningslogisk drivkraft. Arbetsmetoderna med programprocesser, projektarbete och arbetsgrupper tenderar att befrämja konsensus mellan deltagarna. Det har i debatten om den svenska regionfrågan hävdats att det finns få, om ens några, idépolitiska eller intressegrundade konflikter som hamnar i den offentliga debatten. Vi har tidigare noterat att opinionsbildande aktiviteter är mycket sällsynt förekommande i svensk regionpolitik. Förklaringen till detta kan ha att göra med det regionpolitiska hantverket såsom det beskrivits ovan. Det tydliga processperspektivet, mångfalden av projekt och förekomsten av personligt baserade nätverk låter sig inte kombineras med opinionsbildande debatter och politisk intressekamp.

Frågan är emellertid om de politiska sakfrågorna i det regionala utvecklingsarbetet kräver denna typ av tämligen komplicerade arbetsätt. Vi kan tänka oss att regionala utvecklingsinsatser innehåller komponenter av 'känsliga' förhandlingar mellan en mångfald av intressenter om t.ex. företagslokalisering, trafikinvesteringar och EU-stöd som just kräver ett relativt omfattande program- och beredningsarbete. Det är, kort sagt, många om budet och frågornas karaktär kräver ett omfattande förberedelsearbete. Vi kan också tänka oss, och nu med konspiratoriskt slipade glasögon, att arbetssättet och umgängesformerna är komplicerade för att förhindra insyn och debatt. Nu bör det genast sägas att en sådan tolkning har ett svagt stöd i denna studie. Däremot finns det ett

visst stöd för en mindre konspiratoriskt anlagd tankegång om att umgängesformen som sådan betyder mycket för de deltagande personerna. Flera av de intervjuade politikerna och tjänstemännen intygar att arbets- och umgängesformerna i dessa miljöer upplevs stimulerande och utvecklande för det egna förtroendeuppdraget eller för den egna anställningen. I de mellankommunala och regionala politikmiljöerna hanteras ofta övergripande och viktiga frågor. Processkaraktären och öppenheten gällande arbetets förutsättningar skapar ett samtalsklimat där olika yttranden runt sammanträdesbordet prövas på ett tämligen förutsättningslöst och otvunget sätt. I jämförelse med det mer vardagliga politikarbetet i kommunstyrelse och fullmäktige upplevs de regionpolitiska miljöerna mer spännande, mer kreativa och mer frihetliga till sin karaktär. Det är inte särskilt svårt att förstå att det politiska arbetet mot dessa bakgrundförhållanden i hög grad kan karakteriseras som en anpassningslogik. Att ensidigt lyfta fram egna, målrationellt grundade, preferenser uppfattas helt enkelt som olämpligt uppförande av övriga deltagare i nätverket.

## Slutord

Projektet Regionalisering och kommunal självstyrelse har lyft fram en relativt avgränsad kommunpolitisk problematik medelst empiriska studier i ett likaså avgränsat geografiskt område. Det finns därför inte utrymme för att göra tvärsäkra generaliseringar rörande den kommunala självstyrelsens ställning och utveckling i svensk politik. I flera avseenden pekar dock resultaten vidare mot behovet av mer forskning. Fruktbara forskningsproblem brukar födas i förhållanden i verkligheten som förefaller oss förbryllande eller som utmanar vår förförståelse på ett eller annat sätt.<sup>118</sup> Vi skulle således kunna initiera ny forskning kring det något förbryllande i att exempelvis alltfler kulturbundna komponenter dyker upp i ett politikområde (dvs. region- och regionalpolitik) som traditionellt kännetecknats av starka inslag av

<sup>118</sup> Ett forskningsproblem uppstår ofta på grundval av i empiriska iakttagelser som på något sätt utmanar vår förförståelse (se t.ex. Bjereld m.fl. 2002).

målrationalitet och instrumentalitet. Det är också en smula förbryllande att de kommunpolitiska företrädarna ägnar alltmer politisk ansträngning åt att göra territoriella markeringar. Ett annat förbryllande förhållande ligger i kommunpolitikernas tämligen omedvetna attityder rörande sitt representationsfokus. Till detta finns det en utbredd förståelse och en väl utvecklad retorik kring att regionpolitiskt program- eller strategiarbete grundas i en målrationalitet. Det är då förbryllande att de analyserade programprocesserna domineras av praxis, politisk anpassning och personrelaterade förpliktelser osv. Det finns följaktligen behov av fördjupade forskningsansatser om regionpolitikens kulturbundenhet, dess territoriella orientering, representationsmässiga förhållanden och av rationaliteten i de arbetssätt och aktiviteter som försiggår i regionpolitiken.

En övergripande läsning och tolkning av det tidigare presenterade materialet indikerar också att vi just nu bevittnar en omvandling av samhällsorganisationens grundstruktur. Ett intressant utvecklingsdrag i de nordiska länderna har varit att statsmakten initierat omfattande utredningsinsatser rörande politiskt ansvar mellan olika samhällsnivåer och mellan olika politiska organ. I Norge genomfördes under 1998-2000 en stor utredning om uppgiftsfördelningen mellan stat, region och kommun.<sup>119</sup> Motsvarande utredningsuppdrag har i Danmark givits åt en specifik strukturkommission och i Sverige har den s.k. ansvarsutredningen fått i uppdrag att göra en översyn av strukturen och ansvarsfördelningen inom samhällsorganisationen. Vid en översiktlig läsning av utredningsdirektiven till dessa utredningar tecknas en bild av att det uppstått ett växande gap mellan de etablerade normerna för den offentliga organisationens struktur och den politiska praktiken. En liknande slutsats kan dras även av denna studie. Inom ett par områden är det tydligt att normen, förankrad både konstitutionellt och utifrån politiskt etablerade traditioner, inte riktigt stämmer överens med de praktiska erfarenheterna. Det

är främst på tre områden ett sådant gap existerar och där det framstår som angeläget att inför framtiden genomföra förändringar.

För det första är det uppenbart att staten förlorat legitimitetspoäng (både i principiella och aktiva delar) som ansvarig för den regionala utvecklingspolitiken. Om vi generaliserar denna iakttagelse en bit bortom denna studies empiriska domäner är det tydligt att statsmakten inte längre har kommunernas stöd för att driva allmän näringslivs- och tillväxtpolitik, att ha ansvar för ett långsiktigt arbete för en ekologiskt hållbar utveckling, att planera för infrastrukturpolitiken i regionerna eller att bedriva regional kulturpolitik. Det senaste decenniet har tveklöst inneburit en ökande antagonism mellan kommuner och statsmakt. På regional nivå är också relationerna mellan länsstyrelsen och kommunerna spänningsfylld. Utvecklingen i detta avseende borde leda fram till en omprövning av statens roll i regionerna. En reformering bör i sådana fall ta fasta på att länsstyrelsen och andra statliga organ på regional nivå får en renodlad roll. Dagens länsstyrelser arbetar med både myndighetsutövande uppgifter och utvecklingsuppgifter. Även om det i flera län, exempelvis i Halland, gjorts överföringar av utvecklingsuppgifter från länsstyrelse till kommunala samverkansorgan har länsstyrelserna bibehållit delar av utvecklingsansvaret. Denna ordning bör ses över i framtiden.

För det andra finns det anledning att reformpolitiskt se över det som tidigare diskuterats som en tilltagande territoriell dynamik i samhällsorganisationen. Statens geografiska organisering har under de senaste decennierna kommit att fragmentiseras. Bland de relativt många statliga organisationsenheterna på regional nivå är det idag i stort sett endast länsstyrelserna som finns kvar inom ramen för den gällande länsindelningen. Olika myndigheter arbetar med olika geografiska indelningar och det har i allt väsentligt saknats en vägledande politik från den centrala statsmaktens sida att försöka

<sup>119</sup> se NOU 2000:22, Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.

få till stånd ett enhetligt organiserat Myndighetssverige i geografiska avseenden. Frågan är emellertid om framtidens statliga länsförvaltning nödvändigtvis behöver ha en geografiskt fixerad indelning. Det skulle också kunna vara en strukturfördel om den statliga länsförvaltningen inte hade samma indelningsgrund som de nya organen för regionutvecklingspolitik. Tåta och personberoende nätverk är en fördel i många sammanhang, men när det gäller exempelvis tillsynsuppgifter kan personkännedom av detta slag vara ett hinder för en opartisk och rättssäker ärendehandläggning. En mer flexibelt orienterad territorialitet har diskuterats tidigare i denna bok, men det vore intressant om riksdagen i framtiden öppnade dörren för att möjliggöra kommunala samverkansorgan (med nuvarande eller utökad kompetens) även på tvärs av befintliga länsgränser. De gjorda analysen visar också på att det kan finnas ett värde i att se över kommunallagstiftningens stadganden rörande lokaliseringsprincipen. Principen har i rättspraxis tolkats oerhört flexibelt och den här studien visar att kommunernas mellankommunala verksamheter ytterligare kommit att urholka lokaliseringsprincipens betydelse.

För det tredje visar analysen av regionpolitikens legitimitet att den enskilde medborgaren hittills inte givit sitt principiella eller aktiva samtycke till de senaste årens regionpolitiska utveckling. Det är inte givet att de politiska partiernas eller kommunpolitikernas principiella stöd för en ny regionpolitisk ordning också äger giltighet bland de enskilda medborgarna. Huvudproblemet i de studerade organiseringsprocesserna är att det i viktiga avseenden saknas lokalpolitisk förankring av de regionala och mellankommunala aktiviteterna. I denna del vilar det reformpolitiska ansvaret på främst kommunerna själva. En väg att stärka den lokalpolitiska förankringen vore att göra en relativt omfattande och välorganiserad satsning på lokala samtalsfora för omvärldsfrågor. Detta sker antagligen bäst om respektive kommun själv utformar struktur och organisation för den typen av aktiviteter. Det viktiga är att de kommunpolitiska företrädarna får en demokratisk bas att utgå från och att även andra grupper såsom intresseorganisationer, folkrörelser, ortsgupper, bygdeföreningar, miljögrupper m.fl. ges utrymme att diskutera omvärldsfrågor i allmänhet och regionala utvecklingsfrågor i synnerhet.

# Litteratur

- Amnå, E. & Montin, S. (ed.) 2000. *Towards a New Concept of Local Self-Government. Recent Local Government Legislation in a Comparative Perspective*. Bergen, Universitetsforlaget.
- Ahrnens, A. 2003. *Partnerskap i praktiken. En studie av de regionala partnerskapen i Skåne och Kalmar län*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet.
- Aronsson, P. 2001. *Lokalt folkstyre: kulturarv som utmanar*. Stockholm, Svenska Kommunförbundet.
- Baldersheim, H. m.fl. 2003. *Demokratis geografiska gränser. En antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet.
- Beck-Jørgensen, T & Klausen, K.K. (red) 2002. *Territorial dynamik. Streger på landkort – billeder i vore hoveder*. Aarhus Universitetsforlag.
- Beetham, D. 1991. *The Legitimation of Power*. London, MacMillan.
- Bjereld, U., Demker, M. & Hinnefors, J. 2002. *Varför vetenskap? Om vikten av teori och problem i forskningsprocessen*. Lund, Studentlitteratur.
- Bogason, P, 2000, *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bogason, P & Sørensen, E. 1998. Bottom-up analyser – en introduktion, i Bogason, P. & Sørensen E. (red) *Samfundsforskning bottom-up. Teori og metode*. Roskilde, Roskilde universitetsforlag.
- Bogason, P. & Sørensen E. (red) 1998. *Samfundsforskning bottom-up. Teori og metode*. Roskilde, Roskilde universitetsforlag.
- Bostedt, G. 1991. *Politisk institutionalisering. Organisering av lokalt arbetsmiljöarbete*. Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen. Forskningsrapport 1991:4.
- Bäck, H. 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber förlag.
- Dir 1991:31, Kommittédirektiv. *Analys av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad*. Civildepartementet.
- Dir 2003:10, Kommittédirektiv *Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen*. Finansdepartementet.
- Elander, I. 1999. Partnerskap och demokrati. I Demokratiutredningens forskarvolym IX. *Globalisering*. SOU 1999:83.
- Elster, J. (ed) 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Eriksen, E.O. 1998. *Kommunikativt ledarskap. Om styrning av offentliga institutioner*. Göteborg Daidalos.
- Gidlund, J. 1998. *Regionalisering & demokratisk legitimitet*. Regionförbundet i Kalmar län.
- Goodin, R.E & Klingemann H-D. 1996. (ed) *A New Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press.
- Gustafsson, A. 1996. *Kommunal självstyrelse*. Stockholm, SNS-förlag.
- Gustafsson, G. 2003. Kommunsammanslagningar eller nya principer för svensk samhällsorganisation? i Baldersheim, H. m.fl. *Demokratis geografiska gränser. En antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet.
- Hilborn, I & Riberdahl, C. 2000. *Kommunala samverkansformer: avtal, internkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund*. Stockholm, Svenska Kommunförbundet, Kommentus.
- Håkansson, A. 1997. *Folket och kommunerna. Systemskiftet som kom av sig*. Stockholm, Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Jacobsson, B. 1996. *Local governments and institutional change*. Stockholm Center for Organizational Research, SCORE Rapportserie 1996:2.
- Jerneck, M. & Gidlund, J. 2001. *Komplex flernivådemokrati. Regional lobbying i Bryssel*. Stockholm, Liber.
- Jerneck, Magnus och Sjölin, Mats (2000). Regionalisering och flernivådemokrati – Skåne och Kalmar län, i SOU 2000:64 *Regional försöksverksamhet – tre studier*.
- Johansson, F. 2002. inlägg i Nilsson, L. (red) *Flernivådemokrati i förändring. SOM-undersökningen Västsverige 2000*. SOM-institutet, rapport nr 27. Göteborgs universitet
- Johansson, F., Nilsson, L. & Strömberg, L. 2001. *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Malmö, Liber förlag.
- Johansson, J. 1991. *Offentligt och privat i regionalpolitiken*. Lund Political Studies 69. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, J. 1999a. *Regionalisering och internationalisering i Halland. Politik och statsvetenskap i ett epokskifte*. Forskning i Halmstad nr 3. Högskolan i Halmstad.
- Johansson, J. 1999b. *Regionreform på försök*. SOU 1999:103.
- Johansson, J. 2000. Försök med en ny regional samhällsorganisation. Demokrati, flernivåpolitik och regional mobilisering, i SOU 2000:64 *Regional försöksverksamhet - tre studier*.
- Johansson, J. 2003. Från regionernas Europa till en kommunernas Region. Regionreformer i svensk politik sedan 1990, i Baldersheim, H. m.fl. *Demokratis geografiska gränser. En antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Landstingsförbundet och Svesnak Kommunförbundet.
- Krantz, T. 2002. Makten över regionen: en idékritisk studie av svensk regiondebatt 1963-1996. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.

- Kristensson, F. 1999. *Regionpolitiker i praxis*. Lund, Statsvetenskapliga institutionen.
- Larsson, T. Nomden, K & Petiteville, F. 1998. *The Surplus of the Intermediate Level in Europe*. Report from the Intermediate Level Research Group. European Institute of Public Administration. Maastricht.
- Lewin L. 1988. *Det gemensamma bästa. Om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik*. Stockholm, Carlssons bokförlag.
- Lundquist, L. 1987. *Implementation Steering*. Lund, Studentlitteratur.
- Lundquist, L. 1998. *Demokratins väktare*. Lund, Studentlitteratur.
- March, J. & Olsen, J.P. 1989. *Rediscovering Institutions The Organizational Basis of Politics*. New York, The Free Press.
- March, J. & Olsen J.P. 1995. *Democratic Governance*. New York, The Free Press.
- Montin, S. *Kommunala förnyelseproblem*, bil.1 till SOU 1996:169, Stockholm, Fritzes.
- Olsen, J.P. 1985. Nyinstitutionalismen och statsvetenskapen, i *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 1 1985, årgång 88.
- Olsen, J.P. 1993. Et statsvetenskapelig perspektiv på offentlig sektor, i Laegreid, P. & Olsen J.P *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver, reformer, erfaringer, utfordringer*. Bergen: Tano.
- Peters, B.G. 1999. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. Continuum, London.
- Petersson, O. 2001. *Kommunalpolitik*. Stockholm, Norstedt Juridik.
- Petersson, O. & Mattson I., 2003. *Svensk författningsspolitik*, Stockholm SNS-förlag.
- Pierre, J. 1994. *Den lokala staten. Den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner*. Stockholm, Almqvist & Wicksell förlag.
- Pierre, J. (ed.) 1998. *Partnerships in Urban Governance. European and American experience*. Basingstoke, MacMillan.
- Pierre, J. & Peters B.G. 2000. *Governance, Politics and the State*. London, MacMillan.
- Prop. 1996/97:36. *Den regionala samhällsorganisationen*.
- Prop 1997/98:62, *Regional tillväxt för arbete och välfärd*.
- Rhodes. R.A.W. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press: Buckingham.
- Rothstein, B. 1996. Political Institutions: An Overview, I Goodin, R.E & Klingemann H-D. (ed) *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press, Oxford.
- Rothstein, B. 2003. *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm, SNS-förlag.
- Sharpe, L.J, (ed) 1993, *The Rise of Meso Government in Europe*, Sage Publications.
- Smed, J. 1998. Bottom-up og nyinstitutionel teori. i Bogason, P. & Sörensen E. (red) *Samfundsforskning bottom-up. Teori og metode*. Roskilde, Roskilde universitetsforlag.
- SOU 1967:23, *Ny länsindelning*
- SOU 1974:84, *Stat och kommun i samverkan*
- SOU 1992:63, *Regionala roller – en perspektivstudie*.
- SOU 1992:66, *Västsverige – region i utveckling*
- SOU 1993:97, *Regioner i förändring*
- SOU 1995:27, *Regional framtid*
- SOU 2000:64, *Regional försöksverksamhet - tre studier*. Rapport till den parlamentariska regionkommittén (PARK).
- SOU 2000:85, *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*. Slutbetänkande av Parkkommittén.
- Sahlin, I. 1996. *Projektets paradoxer*. Lund, Studentlitteratur.
- Sahlin-Andersson, K. 1996. I styrbarhetens utmarker. i Sahlin, I. 1996. *Projektets paradoxer*. Lund, Studentlitteratur.
- Statskontoret 1999:24. *Gamla län blir nya regioner*. Rapport till parkkommittén.
- Strandberg, U, 1998. *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*. Hedemora, Gidlunds förlag.
- Strandberg, U. 2003 *Kommunal självstyrelse*, i Petersson, O. & Mattson, I. *Svensk författningsspolitik*, Stockholm SNS-förlag.
- Strömbom, L. 2003. *Identitet och identitetspolitik i Sveriges regioner*. Lund, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Sundström, B. 2003. Är det dags för en ny indelningsreform? i Baldersheim, H. m.fl. *Demokratins geografiska gränser. En antologi om storlek, demokrati och effektivitet*. Landstingsförbundet och Svesnak Kommunförbundet. Ansvarsprojektet.
- Vedung, E. 1991. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund, Studentlitteratur.

## Regionalisering och kommunal självstyrelse

– halländska kommuner i en regional miljö

I denna bok behandlas kommunernas ökande engagemang och intresse i regionpolitiska frågor. Vi har under det senaste decenniet sett en markant ökning av kommunala åtaganden i regionala sammanhang. Vi vet exempelvis att kommunerna i ett stort antal län engagerat sig för att starta kommunala samverkansorgan med vittgående ansvar inom en rad olika politikområden. Vi vet också att kommunerna tagit aktiv del i regionala partnerskap, i aktiviteter för att utveckla kontakterna mellan högskolor och näringsliv och i en rad andra frågor som inte har omedelbar betydelse för den egna kommunens angelägenheter. I boken söks därför svar på två huvudfrågor: För det första; vilka är de grundläggande drivkrafterna för de enskilda kommunerna att engagera sig i politiska uppgifter utanför den egna kommungränsen? Och för det andra; vilka blir konsekvenserna av dessa aktiviteter för frågor som rör demokratiskt ansvarsutkrävande och kommunernas relationer till staten? Hur kan exempelvis den enskilde kommunmedborgaren utöva politiskt ansvar och inflytande över den politik som bedrivs i kommunalförbund? Vilken roll ska de politiska partierna och de enskilda kommunpolitikerna spela i regionpolitiken?

I boken studeras hur kommunerna i Halland tagit del i en rad nya regionpolitiska aktiviteter. Bland annat beskrivs framväxten av ett nytt kommunalt samverkansorgan, Region Halland, där de sex halländska kommunerna och landstinget inlett ett långtgående regionalt samarbete om tillväxtpolitik, regionalpolitik, kulturfrågor, miljöinsatser m.m. Slutsatserna av analyserna visar på ett behov av att ompröva den kommunala självstyrelsens principer avseende bland annat demokratiska arbetssätt i kommunerna och, inte minst, avseende kommunernas relationer till statsmakten.

*Jörgen Johansson* är docent i statsvetenskap vid Högskolan i Halmstad och har ägnat en stor del av sin forskning åt regionalpolitik och åt regionernas politiska utveckling i svensk och europeisk politik.

