

Titel: Ledande kommunala och regionala företrädares upplevelser av  
arbetet på strategiska råd om regional utveckling

Författare: Johan Wänström

Omslagsbild: Scandinav bildbyrå

Centrum för kommunstrategiska studier

Rapport 2021:1

ISBN: 978-91-7929-704-6

ISSN: 1402-876X

Linköpings universitet

Centrum för kommunstrategiska studier

Campus Norrköping

601 74 Norrköping

Telefon: 011-36 30 00 (växel)

[www.liu.se/cks](http://www.liu.se/cks)

## Innehåll

<b>Förord</b> .....	3
<b>Sammanfattning</b> .....	4
<b>1. Inledning</b> .....	5
<b>2. Bakgrund – förändrade förutsättningar för det regionala utvecklingsarbetet</b> .....	6
Två regionbildningar på försök.....	6
Kommunal samverkan i regionförbund.....	7
Nya statliga regleringar för det regionala utvecklingsarbetet .....	8
Erfarenheter av samverkan efter 2010-talets regionbildningar .....	9
<b>3. Olika intressen och perspektiv på utveckling</b> .....	10
Kommunal och regional utveckling skiljer sig åt .....	12
Olika intressen och perspektiv applicerade på två olika arenor .....	14
<b>5. Studiens metod och empiriska material</b> .....	17
Tre studerade län med olika förutsättningar .....	18
<b>6. Tre övergripande slutsatser om de kommunala företrädarnas engagemang</b> .....	20
1. De kommunala företrädarna har varierande förmåga och/eller vilja att särskilja det regionala utvecklingsperspektivet (fält 3) från det kommunala utvecklingsperspektivet (fält 2)	20
2. Många kommunala företrädare upplever att de inte känner igen sig i de regionala frågor som hanteras på de strategiska råden (fält 3).....	21
3. Arbetet med regional utveckling på den kommunala arenan (fält 4) är i bästa fall begränsad till det som de kommunala företrädarna upplever passar in i deras egen kommunala agenda ..	23
<b>7. Fem slutsatser om vad som påverkar upplevelsen av hur väl arbetet på de strategiska råden fungerar</b> .....	24
1. Förväntningarna på samarbetet.....	24
2. Delägarskap .....	25
3. Agendan för arbetet på de strategiska råden .....	25
4. Det mellankommunala samarbetet .....	26
5. Individerna på samarbetsarenan.....	27
<b>8. Avslutande diskussion: praxis, regelverk, perspektiv och intressen drar åt olika håll i det regionala utvecklingsarbetet</b> .....	27
Olika perspektiv och intressen förutsätter såväl positiv som negativ samordning .....	29
Behovet av en justerad roll- och ansvarsfördelning.....	30
<b>Referenser</b> .....	32

## Förord

Den här rapporten presenterar resultaten av en CKS-studie om arbetet på de möten där ledande kommunala och regionala företrädare diskuterar regional utveckling, vilket i rapporten går under beteckningen strategiska råd. Med ny statlig reglering och regionbildningsprocesser på 2010-talet har ansvaret för samordningen av det regionala utvecklingsarbetet överförts till regionerna. Regionerna förväntas samverka och samråda med en rad olika aktörer som kan bidra till arbetet med att utveckla det aktuella länet. Kommunerna utgör en sådan aktör. I den här rapporten ligger fokus på hur ledande kommunala och regionala företrädare upplever arbetet på de strategiska råden. Hur förhåller man till exempel sig till de olika perspektiv och intressen som de kommunala och regionala företrädare?

Förutom författaren är det andra aktörer som har bidragit till att den här rapporten har kunnat färdigställas. Detta omfattar framförallt de 25 respondenterna som har intervjuats för studien. De representerar tre regioner och nio kommuner. Företrädare för SKR och Reglab har också bidragit till att studiens genomförande genom kontakter och diskussioner. På Centrum för kommunstrategiska studier hoppas vi att resultatet från studien ska komma till nytta hos politiker och tjänstepersoner som är engagerade i utvecklingsfrågor i såväl kommuner som regioner. Vi tror också att studiens övergripande resultat kan vara av intresse för andra aktörer som reglerar eller är involverade i samverkan mellan olika aktörer i den svenska offentliga sektorn.

Brita Hermelin

Vetenskaplig ledare, Centrum för kommunstrategiska studier.

## Sammanfattning

Under den senare halvan av 2010-talet bildades många nya regioner i Sverige, vilka bland annat har till uppgift att samordna det regionala utvecklingsarbetet i länen. Regionerna förväntas samverka med kommunerna i det arbetet. Detta sker bland annat på möten där kommunstyrelseordföranden, regionstyrelseordföranden, kommundirektörer och regiondirektörer diskuterar regional utveckling – vilket i den här studien går under beteckningen strategiska råd. Syftet med den här rapporten är dels att beskriva hur ledande kommunala och regionala företrädare upplever arbetet på de strategiska råden på ett övergripande plan, dels att analysera de upplevelsorna i kontexten av den historiskt grundade praxis, de statliga regleringar samt de intressen och perspektiv som omgärdar kommunernas och regionernas samverkan i det regionala utvecklingsarbetet. Djupintervjuer har genomförts med 25 ledande kommunala och regionala företrädare i tre län.

Studien har genererat tre övergripande slutsatser i relation till de ledande kommunala företrädarnas engagemang på de strategiska råden. För det första har de kommunala företrädarna en varierande förmåga och/eller vilja att särskilja ett regionalt utvecklingsperspektiv (top-down) från ett kommunalt utvecklingsperspektiv (bottom-up). För det andra upplever många kommunala företrädare att de har svårt att relatera till vissa regionala utvecklingsfrågor – frågor som kan uppfattas som abstrakta utifrån deras kommunala perspektiv. Detta medför i sin tur, för det tredje, att de kommunala företrädarna uppfattar att det är svårt att ta med sig samma frågor tillbaka till sin egen kommun och arbeta med dem där.

I studien framkommer det därutöver fem slutsatser kopplade till upplevelsen av hur väl arbetet på de strategiska råden fungerar. Höga förväntningar på hur väl samarbetet mellan kommunerna och regionerna borde kunna fungera verkar ha en negativ påverkan på hur de regionala och framförallt kommunala företrädarna upplevde att arbetet på de strategiska råden fungerar. Upplevelsen av ett delägarskap i det arbete som bedrivs på de strategiska råden samt ett fokus på frågor som uppfattas som konkreta och viktiga för kommunernas egen utveckling framstår som viktiga för en positiv upplevelse av arbetet på samma råd. Hur man hanterar mellankommunala frågor i länet verkar också vara viktigt i det här sammanhanget. De egenskaper och inte minst de erfarenheter som de enskilda individerna tar med sig till de strategiska råden framstår avslutningsvis också som viktiga för hur väl man upplever att arbetet på de här strategiska råden fungerar.

I den avslutande diskussionen konstateras att regionernas ansvar och roll i det regionala utvecklingsarbetet sannolikt försvåras av att de kommunala företrädarna ofta uppehåller sig vid ett kommunalt perspektiv med påföljande kommunala intressen snarare än ett renodlat regionalt perspektiv på utvecklingen i länet. Det här ska emellertid inte ses som ett tecken på att de kommunala företrädarna agerar felaktigt i arbetet på de strategiska råden – deras demokratiska mandat och legitimitet är grundad i den kommunala demokratin med påföljande kommunala perspektiv och intressen. Det huvudsakliga problemet verkar istället vara att den roll- och ansvarsfördelning som anges i den statliga regleringen av det regionala utvecklingsarbetet inte överensstämmer fullt ut med de olika och emellanåt motstridiga perspektiv och intressen som präglar kommunernas och regionernas samverkan kring regional utveckling.

## 1. Inledning

Under den senare halvan av 2010-talet genomfördes det många regionbildningsprocesser i Sverige. Ett centralt motiv bakom alla regionbildningsprocesser, det vill säga även de som genomfördes tidigare än så, var att ansvaret för den regionala utvecklingen i länen skulle samlas hos en regional aktör med en demokratisk direktvald fullmäktigeförsamling som högsta beslutande organ. I praktiken innebar det att mycket av ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet förflyttades från länsstyrelser och regionförbund till landsting som omvandlades till regioner. Genom förändringar i den lagstiftning som reglerar arbetet på det här området förflyttade därmed staten mycket av initiativet i det regionala utvecklingsarbetet från kommunerna i ett län (vilka tillsammans ofta var drivande aktörer i regionförbunden) till de landsting som övergick till att bli regioner. I tidigare studier på det regionala utvecklingsarbetet som pågick inom regionförbund framkommer bilden av engagerade ledande kommunala företrädare som agerade i en konsensusorienterad nätverkskultur (Johansson 2003, Johansson & Rydstedt 2010). Det väcker frågan om det engagemanget och den kulturen har överförts till den nya ordningen där regionerna har en central roll i det regionala utvecklingsarbetet.

Under senare halvan av 2010-talet har det dessutom framkommit tecken på att kommunernas och regionernas samverkan kring regional utveckling inte alltid har levt upp till de förväntningar som fanns innan regionbildningsprocesserna (Hermelin & Wänström 2017). I en studie efter en nyligen genomförd regionbildning konstaterar till exempel en Kommunstyrelseordförande (Kso) att man på de strategiska samråden mest hanterat vad han uppfattade som "icke-ärenden" med alltför mycket information om vad regionen gör utan att det blir tydligt hur kommunerna ska engageras i det regionala utvecklingsarbetet (Wänström 2017:20).

Den samverkan som förväntas ske mellan kommuner och regioner kan ske inom olika verksamhetsområden, på olika arenor med olika individer som representerar olika nivåer av kommunernas och regionernas organisationer. Den här studien fokuserar på hur en specifik grupp individer samverkar på en specifik samverkansarena – arbetet på vad som i den här studien går under beteckningen *strategiska råd*. Det är mötesarenor där ledande kommunala och regionala företrädare möts i syfte att samverka om regional utveckling. Kommunstyrelseordföranden (Kso), Regionstyrelseordföranden (Rso), kommundirektörer, regiondirektörer och andra ledande regionala företrädare möts för att utifrån en övergripande strategisk nivå tillsammans arbeta med regionala utvecklingsfrågor. Enskilda kommuner och regioner kan samarbeta bilateralt i till exempel olika projekt, men den sortens samarbeten behandlas inte i den här studien. Istället är det arbetet på de strategiska råd där alla länets kommuner förväntas vara representerade som står i fokus för studien och då framförallt hur de ledande kommunala och regionala företrädarna upplever arbetet på desamma. Studien avser således inte att ge en heltäckande bild av hur kommunernas och regionernas samverkan kring regional utveckling fungerar utan beskriver istället deltagarnas upplevelser av arbetet på en specifik men central arena för kommunernas och regionernas samverkan.

De upplevelser som 25 ledande kommunala och regionala företrädarna i tre län ger uttryck för utgör således en av många indikationer på hur kommunernas och regionernas samverkan fungerar i kontexten av de förändrade förutsättningarna för regionalt utvecklingsarbete. Det är en kontext som dels innefattar olika traditioner (praxis) och statliga regleringar på området, dels olika perspektiv och intressen i det regionala utvecklingsarbetet. *Syftet med den här rapporten är dels att beskriva hur*

*ledande kommunala och regionala företrädare upplever arbetet på de strategiska råden på ett övergripande plan, dels att analysera de upplevelserna i kontexten av den historiskt grundade praxis, de statliga regleringar samt de perspektiv och intressen som omgärdar kommunernas och regionernas samverkan i det regionala utvecklingsarbetet.*

Rapporten är organiserad enligt följande. Härnäst ligger fokus på den kontext som omgärdar det regionala utvecklingsarbetet på de strategiska råden. Detta innefattar först det historiska arv av regionbildningar och arbete i regionförbund samt den statliga regleringen av dagens regionala utvecklingsarbete. Därefter förflyttas fokus till de kommunala och regionala perspektiv och intressen som kan kopplas till arbetet på de strategiska råden. Efter en kortare beskrivning av studiens metodologiska avvägningar redovisas hur de ledande kommunala och regionala företrädarna i studien upplever arbetet på de strategiska råden. Först redovisas tre slutsatser om de ledande kommunala företrädarnas engagemang på de strategiska råden. Därefter redovisas fem slutsatser om faktorer som påverkar deltagarnas upplevelser av arbetet. Avslutningsvis analyseras slutsatserna från intervjuerna i ljuset av den historiskt grundade praxis, den statliga reglering samt de olika perspektiv och intressen som kringgärdar arbetet på de strategiska råden.

## 2. Bakgrund – förändrade förutsättningar för det regionala utvecklingsarbetet

Dagens arbete på de strategiska råden för ledande kommunala och regionala företrädare utgör bland annat en förlängning av tidigare organisationsformer och praxis (sedvanor, beteendemönster) i det regionala utvecklingsarbetet samt den lagstiftning som idag sätter ramarna för kommunernas och regionernas samverkan på samma område, vilket står i fokus nedan.

### Två regionbildningar på försök

Idag ansvarar regionerna för samordningen av det regionala utvecklingsarbetet i alla Sveriges 21 län. Det är resultatet av en lång historisk utveckling.<sup>1</sup> 1997 beslutade regeringen om att nya regioner skulle få bildas på försök i Skåne och Västra Götaland. 1999 omvandlades därför sjukvårdsverksamheten i tre västsvenska landsting och i Göteborgs kommun till en region. På samma sätt omvandlades sjukvårdsverksamheten i Malmö och två landsting i Skåne till en annan. Med den förändringen förflyttades mycket av ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet i de sammanslagna länen från länsstyrelsen till de nybildade regionerna och dess folkvalda beslutsförsamlingar. Med regionbildningarna fanns det förhoppningar om att kopplingen mellan makt och ansvar skulle bli tydligare – att det regionala utvecklingsarbetet skulle få en tydligare demokratisk förankring (Brynielsson & Jarneck 2003).

Jörgen Johansson (2005) studerade kommunernas samarbete med regionerna i Skåne och Västra Götaland i början av 2000-talet. Där framgår det att det stora antalet kommuner i Skåne och Västra Götalands län utgjorde en stor utmaning i arbetet med att organisera kommunernas och regionernas samverkan. I Västra Götaland med sina 49 kommuner formaliserade kommunernas påverkan genom inrättande av beredningsorgan under regionfullmäktige och regionstyrelsen där en majoritet av ledamöterna valdes av fyra kommunalförbund, vilka i sin tur representerade alla kommunerna i länet. Johansson (2010) karakteriserar den tidens samverkan mellan kommunerna och regionen i Västra Götaland som en "institutionellt formaliserad samspelskultur". Den tidigare forskningen pekar på att de kommunala företrädarna i Västra Götaland uppfattade att kontakterna med de regionala företrädarna i stort var väl fungerande, men att framförallt de mindre kommuner som inte

---

<sup>1</sup> För längre och utförligare beskrivningar av den här historiska utvecklingen mot regionbildningar i Sverige hänvisas till Johansson 2003, 2005, 2010 samt Johansson m.fl. 2014.

hade någon "egen" representant i beredningsorganen uppfattade att kontakten med regionledningen var lite svag (Johansson 2005:102–105). Användandet av beredningsorgan och kommunalförbund beskrevs dock som en acceptabel och demokratiskt legitim lösning för det regionala utvecklingsarbetet mot bakgrund av det stora antalet kommuner i länet (Johansson m.fl. 2014). Skåne har också ett stort antal kommuner (33), vilket medförde behov av att bland annat organisera relationerna mellan regionen och kommunerna genom fyra regiondelar. Där arbetade man emellertid även med mer direkta kontakter mellan regionen och enskilda kommuner i vad Johansson (2010) beskriver i termer av en "nätverksbaserad samspelsstruktur". I grunden var det dock regionerna i de här två länen som förväntades vara de pådrivande aktörerna i det regionala utvecklingsarbetet och då även i arbetet med att involvera kommunerna i arbetet. Detta visade sig ha en del utmaningar:

Regionstyrelserna och de särskilda nämnderna för regionutvecklingsfrågor har genomfört betydande ansträngningar för att upprätthålla kontinuerliga kontakter med företrädare för kommunerna. Erfarenheterna så långt visar på att detta är en besvärlig och tidsödande uppgift. Kommunerna är, kort sagt, en både kritisk och krävande part i storregionernas regionpolitik. Kommunerna låter sig inte på ett enkelt sätt inordnas i en politik där regionstyrelserna och regionutvecklingsnämnderna utformat dagordningen. (Johansson 2003:47)

Regionbildningarna i Skåne och Västra Götaland skiljer sig från de på 2010-talet i åtminstone tre avseenden. Dels genomfördes de regionbildningarna långt innan den nuvarande lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630) kom på plats. Dels är det betydligt fler kommuner i de två länen än de som bildades under de senaste tio åren. Dels hade de kommunerna ingen omfattande erfarenhet av att arbeta med regionala utvecklingsfrågor inom ramen för ett gemensamt regionförbund innan regionbildningarna. I en majoritet av de län där det genomfördes regionbildningar på 2010-talet hade man däremot omfattande erfarenhet av att arbeta med regionala utvecklingsfrågor i inom ramen för mellankommunala regionförbund.

#### Kommunal samverkan i regionförbund

Samtidigt som försöken med regionbildningar genomfördes i Skåne och Västra Götaland gjordes det även andra försök med att reformera det regionala utvecklingsarbetet. Enligt den så kallade Kalmarmodellen kunde, efter ett riksdagsbeslut 2002, en del av makten och ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet föras över till kommunala samverkansorgan där landstinget kunde men inte behövde vara medlemmar (Westman & Bengtsson 2003). Det här var således en organisationsform där kommunerna, snarare än en region, generellt sett var den drivande kraften i arbetet. De tidigare landstingen var visserligen ofta medlemmar i de här regionförbunden, men vanligtvis byggde arbetet till stora delar på kommunernas engagemang. Tidiga erfarenheter från arbetet i de här regionförbunden pekar på en samarbetskultur som präglades av ett konsensustänkande där de ledande kommunala företrädarna var väldigt mån om att uppnå enighet i sina beslut (Johansson 2003). I en studie av arbetet i regionförbundet i Halland några år senare bekräftas mycket av den bilden:

Vi menar att svensk regionalpolitik är ett bra exempel på ett politikerområde som på ett allmänt plan faller in i tankefiguren om en förändring av den politiska styrningen från government till governance. ... Politiken utformas i horisontellt och relativt självständigt organiserade nätverk där de medverkande aktörerna deltar utan formell över- eller underordning och under förhandlingsmässig ömsesidighet. Politikområdet och dess regionalt organiserade nätverk är dessutom inbäddade i komplicerade

beroendeförhållanden i ett flernivåpolitiskt sammanhang. (Johansson & Rydstedt 2010:141).

Den praxis som uppstod här – de process- och nätverksorienterade arbetssätt med samförståndslösningar, gemensam kraftsamling och samordning – tillskrevs då ofta ett viktigt egenvärde. Bara det faktum att man arbetade på det sättet var viktigt i sig oavsett vad processerna konkret resulterade i för beslut och handlingar (Johansson 2004:69). Detta utgjorde samtidigt grunden till en kritik som riktades mot arbetet i regionförbunden (jag återkommer till den kritiken senare), men många kommunala företrädare var samtidigt positiva till möjligheterna att tillsammans med andra kommuner i länet bli en mer drivande part i det regionala utvecklingsarbetet. Det uttrycktes därför önskemål om att staten skulle permanenta och utvidga möjligheterna till att arbeta med regionala utvecklingsfrågor inom ramen för den här formen av mellankommunal samverkan.

Staten var dock inte villig att lyfta över alltför mycket makt och ansvar för det regionala utvecklingsarbetet till organisationer utan direkt demokratisk förankring. Detta bidrog till en efterfrågan på fullskaliga regionbildningar liknande de i Skåne och Västra Götaland. Flera olika utredningar har studerat förutsättningarna för att bilda nya stora regioner (Regionutredningen 1992:63; Ansvarskommittén SOU 2007:13; Sammanläggningar av landsting 2010:77; Regional indelning – tre nya län SOU 2016:48). Utöver Skåne och Västra Götaland har emellertid inga nya sammanslagna stora regioner bildats. Istället permanentade regeringen 2011 de redan genomförda regionbildningarna och öppnade för fler regionbildningar samtidigt som Halland och Gotland tilläts bilda egna regioner utan några sammanslagningar av landsting. 2015 övergick sex landsting till att bli regioner. Två år senare genomgick ytterligare fyra landsting samma förändring och 2019 hade alla landsting övergått i att bli sammanlagt 21 regioner i Sverige.

#### Nya statliga regleringar för det regionala utvecklingsarbetet

Genom lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630) tillskrevs således regionerna den formella ledarrollen i det regionala utvecklingsarbetet. I praktiken gick därmed många kommuner från rollen av att vara drivande i det regionala utvecklingsarbetet till att understödja de nybildade regionerna i sitt arbete med att samordna det regionala utvecklingsarbetet. Vad som åsyftas med begreppet regional utveckling är inte alldeles självklart. I lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630) används till exempel främst begreppet ”regionalt tillväxtarbete” snarare än regional utveckling – ett begrepp som under senare år har ifrågasatts då vissa hävdar att det i första hand inte är tillväxt som bör eftersökas utan snarare utveckling. I samma lag (2010:630) listas de uppgifter som regionerna har till uppgift att samordna och arbeta med: utarbeta och fastställa en regional utvecklingsstrategi (RUS); besluta om användning av statliga medel för regionalt tillväxtarbete; utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram; samt fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Regionerna ska till exempel genom utarbetandet av en regional utvecklingsstrategi ta ansvar för utvecklingen av länet som helhet och då även samordna de insatser som krävs för att strategin ska kunna förverkligas. ”Det regionala utvecklingsansvaret är kopplat till länets geografi – samtliga intressenter inom länets gränser – invånare, ideell sektor, kommuner, statliga myndigheter, universitet/högskola och näringsliv som alla kan bidra till länets utveckling” (SKR 2020). Enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630) ska regionerna *samverka* med kommuner och statliga myndigheter medan man ska *samråda* med organisationer och näringsliv. I grunden indikerar de begreppen att regionen inte förväntas arbeta med det regionala utvecklingsarbetet på egen hand utan att man istället involverar en rad andra organisationer i arbetet. Lagen föreskriver således inte att regionerna ansvarar för genomförandet av det regionala utvecklingsarbetet – istället ansvarar man för att ”utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för



genomförandet av strategin". Det förutsätter emellertid att andra parter vill och kan bidra med insatser för att kunna genomföra den strategin.

I Lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630) nämns kommunerna först av de aktörer som regionerna ska samverka med. Kommunernas betydelse i det regionala utvecklingsarbetet betonas dessutom i mycket av litteraturen om det regionala utvecklingsarbetet. En forskningsrapport från SKL (numera SKR) 2013 fick till och med titeln "Kommunernas region. Kommunernas inflytande i regionen." Där konstaterar författarna att "kommunernas deltagande i den regionala utvecklingspolitiken representerar den kanske enskilt sett viktigaste organiseringsaspekten inom detta politikområde" (Johansson & Niklasson 2013:53). Den viktiga roll som kommunerna förväntas ha i arbetet med regional utveckling har sannolikt flera olika förklaringar. En sådan är juridisk där kommunerna ansvarar för den fysiska översikts- och detaljplaneringen i sina kommuner – allt arbete i länet som förutsätter någon form av fysisk planering behöver således gå igenom de planprocesser som kommunerna ansvarar för. Kommunerna har dessutom i många fall betydande resurser som kan användas för att implementera olika beslut. Regionerna är därmed ofta beroende av kommunerna i arbetet med att utveckla länet. Likväl är det formellt sett regionerna som förväntas ha en ledarroll i det regionala utvecklingsarbetet.

#### Erfarenheter av samverkan efter 2010-talets regionbildningar

Med den förändrade statliga regleringen och påföljande förändringar i hur det regionala utvecklingsarbetet organiseras, följer således frågan om de nätverksorienterade arbetsätt som präglade arbetet i regionförbunden kom att överföras till den nya ordningen där regionerna fick ansvar för att samordna det regionala utvecklingsarbetet. I en studie av samarbetet mellan kommunala och regionala företrädare efter regionbildningarna konstateras att erfarenheten av ett samarbete inom ett regionförbund är bra att ha med sig i den nya ordningen, men är varken nödvändig eller tillräcklig för ett väl fungerande samarbete. Det fanns inte tydliga tecken på att samverkan mellan kommunerna och regionerna fungerade bättre i de län där man tidigare hade bedrivit regionalt utvecklingsarbete inom ramen för ett regionförbund (Niklasson & Johnsson 2018:45).

Samtidigt har det framkommit vittnesmål om att åtminstone delar av det regionala utvecklingsarbete som pågår efter regionbildningar bedrivs i den sortens konsensusorienterade nätverksstrukturer som var vanligt förekommande i regionförbunden innan regionbildningarna. Svensson (2019a, 2019b) konstaterar i en studie av samarbetet kring kompetensförsörjning inom besöksnäringen att det finns en stor enighet bland de intervjuade kommunala och regionala företrädarna om att en nätverksorienterad samverkan utgör det främsta verktyget inom arbetet med att utveckla besöksnäringen, men att man har svårare att komma överens om vad som specifikt skulle göras och framförallt av vem.

I en studie av samverkan om en folkhälsopolitisk strategi i samma län (Ekholm & Svensson 2020:) framkommer en liknande problembild. Regionen, som ansvarar för samordningen av arbetet, betonade där å ena sidan vikten av att ha en informell och inspirerande struktur i arbetet där olika aktörer skulle inspireras snarare än tvingas att agera i enlighet med den identifierade strategin. Å andra sidan innebar den här bristen på formalisering att relationen mellan mål och medel blev otydlig. Det här återspeglas i två citat från en kommunal tjänsteperson samt en regional politiker som var delaktiga i processen.

Det kan finnas en bred överenskommelse om, där alla tycker det är skitbra, men ingen gör något. Med handen på hjärtat är det ju ofta så det landar. Så det måste finnas en

väldigt tydlig plan för hur vi ska göra verklighet av ett program eller av en strategi. (Citat från kommunal tjänsteperson i Ekholm & Svensson 2020:52)

Vad blir det konkret av det vi [politiker] egentligen gör? Vi vet ju att det här med att sitta i möten och komma överens och göra anslag och målbilder, jamen, det är väl det som är den politiken som vi oftast tyvärr är i. [...] Jag tror det är väl det som är en frustration i politiken många gånger, känns som att av alla de här goda samtalen, handslagen, blir det rent faktiska resultat? (Citat från regional politiker i Ekholm & Svensson 2020:52)

I rapporten konstateras att kommunernas organisatoriska förutsättningar, deras villkor för att fatta beslut om politiska ambitioner och insatser, inte alltid är förenliga de regionala ambitionerna och arbetssätten (Ekholm & Svensson 2020: 58). Studierna om kunskapsutvecklingen inom besöksnäringen och en regional folkhälsost strategi innefattar främst företrädare längre ner i de kommunala och regionala organisationerna. Liknande kritik mot processerna har emellertid även framkommit i några tidigare studier av ledande kommunala och regionala företrädares samverkan i det regionala utvecklingsarbetet – att man efter regionbildningsprocessen inte har lyckats få till det konstruktiva samarbete på högsta nivå som det fanns förhoppningar på i samband med regionbildningarna (Hermelin & Wänström 2017; Wänström 2017).

### 3. Olika intressen och perspektiv på utveckling

Ett problem som således lyfts fram i studierna av kommunernas samverkan i det regionala utvecklingsarbetet, såväl inom de tidigare regionförbunden som efter de senaste årens regionbildningsprocesser, är en upplevd brist på konkret handling. En annan kritik som framkommit i forskningslitteraturen är att den konsensuskultur som ofta appliceras skymmer viktiga konfliktlinjer. Med hänvisning till Sørensen (2004), Poulsen (2009) och Lundqvist (2011) framhäver Petra Svensson (2019a, 2019b) att en hierarkisk formell makt- och ansvarsfördelning utgör ett viktigt verktyg för en väl fungerande representativ demokrati, vilket lätt hamnar i konflikt med de konsensusorienterade nätverksstrukturer som präglar många arenor för regionalt utvecklingsarbete. Lennart Lundqvist (2011) beskriver och analyserar den sortens strukturer i termen av governance.

Governance präglas av samspel, samarbete, informellt styre, överenskommelser, interaktion, konsensus, ömsesidigt lärande, konvergens av ståndpunkter, adaptation, ledarskap genom konsensus. ... Men maktsidan av politiken – att tillskansa sig och behålla makt – undviks. (Lundqvist 2011:194)

Det representativa demokratiska systemet bygger på antagandet att formell makt genom allmänna val fördelas mellan olika personer och organisationer och att de personerna och organisationerna är ansvariga för sitt maktutövande. Individer väljs till kommunfullmäktigeförsamlingar och kommunstyrelser för att de ska ha makten att fatta och därefter hållas ansvariga för viktiga beslut – det utgör en central aspekt av folkstyrelsen.

Jörgen Johansson (2004) riktar en liknande kritik mot de konsensusorienterade nätverksstrukturerna utan tydliga makt- och ansvarsstrukturer och framhäver vikten av att beakta konflikten mellan olika intressen i studier av den här sortens processer.

Politiskt beteende rör sig i en kontinuerlig dimension mellan *strategier*, dvs. politiskt beteende med en renodlad målrationellitet 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*. (Johansson 2004:14)

Enligt Johansson (2004) kan det vara svårt att försöka kombinera intresse med självuppfattning på den här sortens regionala samverkansarenor. När den enskilde kommunala politikern försöker att tillgodose den egna kommunens intressen riskerar den att bryta mot den praxis (de normer och den kultur) som finns i det aktuella nätverket. Om den å andra sidan försöker att agera som en lojal lagspelarare tillsammans med ledande politiker från andra kommuner kan den behöva nedprioritera den egna kommunens intressen. Enligt teorin om Institutional Collective Action (ICA) kommer rationella aktörer att samverka så länge som vinsterna med att samverka är tillräckligt stora. Motiven till samverkan är då ofta socialt inbäddade då de är formade av såväl institutionella ramverk som lokala traditioner och historiska relationer (Feiock 2017). En utmaning i det sammanhanget är att vinsterna av samverkan kring regional utveckling inte nödvändigtvis blir direkt tydliga ur ett enskilt kommunalt perspektiv. Detta kan dels innebära att de identifierade vinsterna inte upplevs överstiga transaktionskostnaderna för en sådan samverkan, dels inte uppfattas överstiga de eventuella förluster som uppstår om man behöver nedprioritera sina egna kommunala intressen för att sträva efter någon form av regionalt allmänintresse.

Jörgen Johansson (2004) relaterar den här sortens målkonflikter till skillnaderna mellan majoritetsdemokrati och den deliberativa demokratin (tabell 1).

Tabell 1. Skillnaden mellan majoritetsdemokrati och deliberativ demokrati

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.

(Johansson 2004:19)

Johansson är kritisk till ett alltför stort fokus på deliberativa arbetssätt i det regionala utvecklingsarbetet och frågar sig vad poängen med den kommunala och regionala demokratiska självstyrelsen är om arbetsformerna och kulturen i den här sortens nätverk domineras av förväntningar på att alla ska vara lojala lagspelarare och eftersträva en samstämmighet i allt man gör. Han hävdar således att representations- och majoritetsdemokratin riskerar att undergrävas till följd av kommunernas ökande engagemang i framförallt mellankommunala sammanhang (Johansson 2004:70, Johansson & Rydstedt 2010:116). Brynielsson och Jerneck (2003:21) konstaterar på ett

liknande sätt att den komplexitet och informella karaktär som kännetecknar den sortens partnerskap leder till bristande insyn och svårigheter med att utkräva ansvar.<sup>2</sup>

Utöver det regelverk och den praxis som utvecklats inom det regionala utvecklingsarbetet utgör således de intressen som olika aktörer företräder ytterligare en del av det ramverk som kringgärdar arbetet på de strategiska råd som står i fokus för den här studien – intressen som kan vara motstridiga men som tenderar att bli otydliga i deliberativa konsensusorienterade nätverksstrukturer. Det här skulle kunna vara ideologiskt orienterade eller partipolitiska intressen, men i den här studien ligger fokus på geografiskt orienterade intressen – intressen och perspektiv som kan knytas till olika kommuner och dess utveckling. Eftersom kommuner och regioner är politiskt styrda organisationer är i det slutändan väljarna i valen till kommunfullmäktige respektive regionfullmäktige som avgöra vilka intressen som är viktiga. Tidigare forskning pekar på att regionala utvecklingsfrågor generellt sett inte väcker något stort engagemang hos medborgarna (Nilsson 2006a & 2006b), men frågor om till exempel infrastruktursatsningar och kollektivtrafik genererar emellanåt starka medborgarreaktioner. Existensen av en specifik lokal vårdcentral kanske inte är att betrakta som en central fråga för utvecklingen av länet som helhet, men det kan mycket väl vara en fråga som väljarna uppfattar som viktig för utvecklingen på den specifika orten. Det centrala i det här sammanhanget är att det är den folkvalda kommunala politikerns uppgift att beakta olika lokala och kommunala intressen och perspektiv. Det betyder inte att de i alla lägen måste agera i enlighet med alla lokala intressen och perspektiv, men de är likväl ansvariga inför de lokala väljarna. Nedan beskrivs och analyseras därför hur regionala och framförallt kommunala utvecklingsintressen och perspektiv kan påverka arbetet på de strategiska råd där ledande kommunala och regionala företrädare arbetar med regionala utvecklingsfrågor.

#### Kommunal och regional utveckling skiljer sig åt

Även om kommunerna enligt lag inte är skyldiga att arbeta med näringslivsutveckling så gör i stort sett alla kommuner det på något sätt (Hermelin & Trygg 2018, Hermelin & Olausson 2020). Samtidigt som kommunerna genom sin samverkan med regionerna förväntas bidra till utvecklingen inom länets geografi arbetar i stort sett alla kommuner också med utvecklingen inom kommunens egna geografiska gränser inom ramen för det kommunala självstyret. I en del fall kan arbetet med att utveckla kommunen överensstämma väl med arbetet med att utveckla länet som helhet, men det finns också exempel på när de olika behoven är motstridiga såsom när det gäller planeringen för

---

<sup>2</sup> Tillit betraktas som en central komponent i de nätverksorienterade arbetssätten och anses dessutom viktig inom demokratin. Flera forskningsrapporter genomförda på uppdrag av SKR (tidigare SKL) har också fokuserat på behovet av samarbete och dialog i grupper (nätverk) av kommunala och regionala företrädare där inte minst tilliten mellan gruppmedlemmarna ofta beskrivs som en nyckelfaktor (Johansson & Niklasson 2013, Niklasson & Johnsson 2018, Sveriges kommuner och regioner 2020). Utifrån ett representativt demokratiskt perspektiv är det emellertid framförallt medborgarnas tillit till varandra och inte minst till de demokratiska och byråkratiska institutionerna som är det viktiga (se t.ex. Putnam 1993, Rothstein 2003) snarare än det fokus på tillit mellan olika ledande företrädare. Den tillit som ofta beskrivs som central för väl fungerande organisationsnätverk, den mellan medlemmarna i nätverket, kan till och med ha negativa demokratiska konsekvenser. Ju större tillit nätverksmedlemmarna emellan desto större är risken för en minskad öppenhet (Lundqvist 2011:198-199). De formella organisationernas och institutionernas fokus på en tydlig ansvarsfördelning, makt och ansvarsutkrävande står således åtminstone delvis i motsatsförhållande till de informella nätverkens fokus på flexibilitet, kompromisser och tillit mellan medlemmarna i nätverket.

infrastruktur och kollektivtrafik (Pettersson 1995, Hrelja m.fl. 2017). Ett exempel på det var när en ledande oppositionspolitiker i en stor svensk kommun uttryckte en irritation över regionens kollektivtrafikplanering på följande sätt: "Det kan inte vara så att kommunen ska anpassa sina utvecklingsplaner efter ett regionalt trafikbolags uppfattning om var de ska bedriva trafik. Rimligt vore att de istället prioriterade efter hur en kommun fattat beslut om att utveckla landsbygden" (Länstidningen 2020-05-21, sid. 5). Vad som framstår som logiskt från ett kommunalt perspektiv inom ramen för det kommunala självstyret kan således framstå som ologiskt utifrån ett regionalt perspektiv och vice versa. Den här sortens skillnader i perspektiv och intressen kan försvåra arbetet med att utveckla länet:

Beslutsmandatet över många av de för den regionala utvecklingsplaneringen centrala frågorna ligger i kommunerna. Ur ett regionalt utvecklingsperspektiv är kommunernas starka ställning inte oproblematiserad. En genomtänkt strategi för hur den regionala utvecklingspotentialen optimalt kan tas tillvara innebär inte med självklarhet en positiv utveckling av hela länet och i alla kommuner. Exempelvis skulle en regional utvecklingsstrategi kunna innebära oproportionerligt kraftfulla satsningar på residensstaden om denna bedöms kunna fylla rollen som en tillväxtmotor för regionen. En sådan strategi skulle kunna innebära positiva ekonomiska spridningseffekter i närmast omkringliggande kommuner. För andra kommuner i länet skulle dock de direkta effekterna av satsningen bli marginella eller helt utebli." (Cars 2008:101)

Den mångfald av olika kommunala förväntningar som finns på den regionala utvecklingspolitiken kan, enligt Göran Cars (2008) hanteras genom att man antingen satsar resurserna där förutsättningarna för tillväxt är störst (vilket ofta är länets befolkningsmässigt största kommun); i de kommuner som har lägst tillväxt och därmed störst behov av stöd, eller att man fördelar resurserna lika mellan alla kommuner. I det sammanhanget framstår det inte som orimligt att företrädaren för en liten kommun med en krympande befolkningsmängd ser till de direkta behoven i den egna kommunen och därmed verkar för att resurserna satsas där behoven är som störst eller åtminstone att resurserna fördelas lika mellan alla kommuner. Tidigare forskning pekar också på att såväl kommunala som regionala företrädare kan agera utifrån ett makt- och förhandlingsperspektiv för att på så sätt maximera vad den egna organisationen kan få ut av den här sortens samverkansprocesser (Hermelin & Wänström 2017:57). Cars (2008) konstaterar också att det inte är ovanligt att företrädare för enskilda kommuner bevakar sitt eget revir och sina egna intressen, men han ifrågasätter rimligheten i det och propagerar istället för en förändrad politikerroll på det här området.

Roller som lokal företrädare skiljer sig i väsentliga avseenden från roller som regional företrädare. ... I många av de för regionen avgörande frågorna finns ingen möjlighet att 'politiskt styra' utvecklingen, snarare är förhållandet det att utvecklingen kommer att bli resultatet av ett samspel mellan olika aktörer som sammantagna har kraften att forma framtiden. Därav följer att olika aktörer blir ömsesidigt beroende av varandra för att kunna realisera sina ambitioner. Den politiska rollen förändras, i stället för styrande, blir man medspelare. Utmaningen blir att i samverkan med andra aktörer identifiera möjligheter och att sedan genom aktiv politik bidra med åtgärder som understödjer denna förändring." (Cars 2008:104, se även Pierre 1998)

Kommunernas och regionernas samverkan kring regional utveckling skulle således ha bättre förutsättningar att fungera (enligt Cars 2008) om de kommunala politiska företrädarna agerar utifrån de kollektiva behov som identifieras inom nätverk med andra kommunala och regionala företrädare snarare än utifrån den klassiska styrande kommunala politikerrollen. Utifrån ett sådant perspektiv

bör den enskilda företrädaren således agera utifrån ett regionalt snarare än ett enskilt kommunalt perspektiv på de strategiska råd som står i fokus för den här studien.

#### Olika intressen och perspektiv applicerade på två olika arenor

Sammantaget kan och förväntas således ledande kommunala företrädare arbeta med utveckling av såväl den egna kommunen som det län som kommunen ligger i. Utvecklingen av den egna kommunen bygger på intressen och perspektiv som är specifika för den egna kommunen medan utvecklingen av länet bygger på intressen och perspektiv som relaterar till länets samlade geografi. Det här arbetet kan dessutom ske på två olika övergripande arenor. Mycket av det kommunala utvecklingsarbetet sker inom ramen för den egna kommunala organisationen – på den egna kommunala arenan. Arbetet med att utveckla länet som helhet sker dock till stora delar på en regional arena där alla länets kommuner förväntas delta i det arbete som regionen har ansvar för att samordna. Läger man samman de här två dimensionerna – de kommunala och regionala utvecklingsperspektiven med påföljande intressen och agendor med de kommunala och de regionala mötesarenorna – framkommer två olika dikotomier. De här dikotomierna illustreras i tabell 2 och ligger till grund för inhämtandet och analysen av studiens empiriska material.

Tabell 2. *Utvecklingsagendor och arenor för de kommunala företrädarnas engagemang i det regionala utvecklingsarbetet.*

	<b>Kommunala mötesarenor</b>	<b>Regionala mötesarenor (Strategiska råd)</b>
<b>Kommunal utveckling med en kommunal agenda</b>	1. Kommunal utveckling på en kommunal arena	2. Kommunal utveckling på en regional arena
<b>Regional utveckling med en regional agenda</b>	4. Regional utveckling på en kommunal arena	3. Regional utveckling på en regional arena

De fyra fälten utgör idealtyper men i praktiken behöver de inte vara ömsesidigt uteslutande. Förmodligen rör sig de ledande kommunala företrädarna mellan de här fyra fälten där olika perspektiv och intressen blandas. Utifrån denna modell kan dock förutsättningarna för den ledande kommunala företrädarens arbete och engagemang i respektive fält beskrivas enligt följande.

#### 1. *Kommunal utveckling på en kommunal arena*

I det första fältet utgår arbetet ifrån det kommunala självstyret där de kommunala företrädarna agerar utifrån en kommunal utvecklingsagenda samtidigt som de gör det inom ramen för den egna kommunala organisationen. Såväl uppdraget som utvecklingsperspektivet är kopplat till den egna kommunala organisationen – på vilket sätt som kommunen utvecklas bäst är något som diskuteras på de egna kommunala mötesarenorna. Det är ett arbete som är grundat i representativa majoritetsdemokratiska principer och arbetssätt. Uppdraget är relativt entydigt (de har bara att agera för utvecklingen i den egna kommunen) och förutsättningarna för ansvarsutkrävande är därmed också relativt tydliga.

Det här är sannolikt det av de fyra fälten och därmed den form av utvecklingsarbete som de kommunala företrädarna lägger mest tid på. Eftersom den här kombinationen av agenda och arena vare sig innefattar ett regionalt utvecklingsperspektiv eller pågår inom ramen för en regional organisation kommer emellertid inte de här förutsättningarna att vara i fokus för den här studien.

2. *Kommunal utveckling på en regional arena (till exempel strategiska råd)*

Här utgår de kommunala företrädarna primärt fortfarande ifrån sina egna kommunala intressen – vad som är bäst för den egna kommunen. De beslut som de verkar för har som utgångspunkt att primärt bidra till en utveckling inom den egna kommunens geografiska gränser. Till skillnad från förhållandena i fält 1 så agerar de kommunala företrädarna nu på en regional arena (länsnivå) – en arena som innefattar företrädare för såväl regionen som alla kommuner i länet. I grunden kan arbetet/uppgiften se ut på två olika sätt.

a. Den kommunala företrädaren kan agera bilateralt mot eller med regionen. En enskild kommun och regionen kan till exempel söka pengar från staten och/eller EU för att arbeta med ett specifikt utvecklingsprojekt kopplat till en innovationsmiljö. Det kan dock även handla om att regionen stöttar en kommun i ett specifikt arbete. ”Det är ständigt ett arbete med att kalibrera förväntningarna” påtalade till exempel en ledande regional tjänsteperson i den här studien med hänvisning till att den regionen ständigt mottog kommunala önskemål om stöd från regionen i olika projekt och frågor med svag koppling till det regionala utvecklingsarbetet. ”Jag har kommunalråden på luren varje vecka ... Det finns nog kommunalråd som har gett upp – som upplever att de inte får hjälp med någonting” beskrev en ledande regional politiker. Under intervjuerna blev det samtidigt tydligt att det här kunde vara ett potentiellt känsligt ämne som alla inte vara bekväma med. De allra flesta verkade överens om att regionen inte ska gå in och stötta enskilda kommuner i enskilda frågor utan någon tydlig koppling till regional utveckling, men samtidigt framkom det tecken på att det ändå kunde ske emellanåt. Eftersom det här bilaterala arbetet många gånger sker utanför de strategiska råden står inte heller den här sortens arbete i centrum för den här studien.

b. Den kommunala företrädaren kan också agera tillsammans med andra kommunala företrädare i länet på det strategiska råd där de förväntas arbeta med regionala utvecklingsfrågor. Utgångspunkten för arbetet i det här andra fältet är att de kommunala företrädarna fortfarande utgår ifrån utvecklingen i sin egen kommun och de specifika behov som finns där. Det kan till exempel handla om att kommunerna tillsammans betraktar regionen som ett instrument för att implementera kommunernas egna utvecklingsplaner. Om alla kommunala företrädare primärt agerar på det sättet, och de regionala företrädarna inte motarbetar en sådan utveckling, torde processen utmynna i att det regionala utvecklingsarbetet resulterar in en aggregering av de enskilda kommunernas kommunala utvecklingsarbete och intressen i länet. Det utgör således ett bottom-up perspektiv på det regionala utvecklingsarbetet.

Även om den kommunala företrädaren på den regionala arenan är tydlig med att den primärt utgår ifrån vad som är bäst för den egna kommunen så kan det ändå vara svårt för invånarna på hemmaplan att avgöra hur stort genomslaget blev – detta inte minst om de formella besluten fattas i en beslutsförsamling i vilken de kommunala företrädarna inte är ledamöter. Skulle det dessutom vara kompromisser inblandade blir det ännu svårare att avgöra vilket ansvar den enskilda kommunala företrädaren har för de beslut som fattats. Förutsättningarna för demokratiskt ansvarsutkrävande i fält 2 är således mer otydliga än i fält 1 ovan.

3. *Regional utveckling på en regional arena (till exempel strategiska råd)*

Istället för att primärt utgå ifrån vad som är bäst utifrån sin egen kommuns isolerade perspektiv utgår den kommunala företrädaren nu ifrån vad som är bäst för länet som helhet och gör det dessutom på en regional arena (såsom de strategiska råden). Därmed har vi också övergått till mer av ett top-down perspektiv på det regionala utvecklingsarbetet. Det

här kan fungera på två sätt, men båda innefattar tvetydliga uppdrag och otydliga ansvarsförhållanden.

- a. Dels kan den kommunala företrädaren betrakta sig själv som en företrädare för sin egen kommunala organisation och kommunala invånare, men ändå agera utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv. Som en representant för en enskild kommun agerar den utifrån vad som är bäst för länet som helhet.
- b. Dels kan den kommunala företrädaren avstå att betrakta sig själv som en företrädare för en specifik kommun. Istället kan personen i fråga betrakta sig själv som en person som besitter kunskaper och information som är viktiga i det regionala utvecklingsarbetet. Då blir uppdraget tydligare – att arbeta för en regional (snarare än en kommunal) utveckling, vilket till exempel kan ske inom ramen för ett deliberativt konsensusinriktat samtal. Den representativa demokratiska legitimiteten försvagas dock påtagligt – det blir oklart på vilka demokratiska grunder som den personen deltar i den här specifika processen. Personen i fråga övergår då från att vara en folkvald politiker (eller att arbeta på ett direkt uppdrag av en folkvald politiker) till att vara en teknokratisk expert. Den rollen skulle förmodligen passa väl in i de nätverksbaserade arbetssätten, men kopplingen till de representativa majoritetsdemokratiska beslutsprocesserna försvagas påtagligt.

#### 4. *Regional utveckling på en kommunal arena*

I det sista fjärde fältet förväntas den kommunala företrädaren företräda ett regionalt utvecklingsperspektiv och verkar eller åtminstone propagerar för att regionala intressen ska implementeras inom ramen för det kommunala självstyret. Mer specifikt skulle det kunna handla om en kommunal företrädare som offentligt ställer sig bakom en framförhandlad regional utvecklingsstrategi (RUS) och därefter aktivt verkar för att samma regionala strategi får praktiskt genomslag i den kommunala översiktsplaneringen (se t.ex. Montin 2013, Hermelin & Wänström 2017) eller att kommunala resurser allokeras för att understödja regionala utvecklingsmål.

Om det är tydligt hur de regionala utvecklingsbehoven sammanfaller med kommunens egna utvecklingsbehov torde det vara relativt enkelt för den ledande kommunala företrädaren att på den egna kommunala arenan verka för det som man har kommit överens om på det strategiska rådet. Om kommunen emellertid behöver nedprioritera sina egna intressen för att understödja regionala intressen torde det här arbetet vara betydligt svårare. Däremot är förhållandena för ansvarsutkrävande relativt tydliga – det torde vara relativt enkelt för de lokala invånarna att avgöra vad deras folkvalda beslutsfattare verkar för. Till skillnad från de förutsättningar som gäller i fält två och tre kan den kommunala företrädaren inte dölja sitt handlande bakom kompromisser på den regionala arenan. Misslyckas den ledande politikern med att förklara och framförallt få stöd för att det ligger i kommunens intresse att agera utifrån en regional agenda så skulle den personen i värsta fall riskera att inte få ett fortsatt förtroende i ett senare val till kommunfullmäktige eller vid ett senare lokalt partimöte.

Rent teoretiskt torde därför förhållandena i fält fyra (arbetet med en regional agenda på en kommunal arena) vara den del som är viktigast för utfallet av det arbete som sker på de strategiska råden samtidigt som det även utgör den del som är svårast för de kommunala företrädarna att arbeta med. Ett centralt syfte med att engagera kommunala företrädare i det regionala utvecklingsarbetet torde vara att kommunerna ska bidra till att något genomförs. Tidigare forskning pekar dock på att den här sortens förankringsprocesser generellt sett är svagt utvecklade – att kommunernas representanter ofta nöjer sig med att återrapportera och informera om det som pågår



på de regionala mötesarenorna snarare än att aktivt arbeta för att besluten implementeras i den egna kommunala verksamheten (Johansson 2003:52).

Ytterst sett relaterar utmaningarna i fält 2, 3 och 4 i tabell 2 till vad som går under beteckningen *positiv* och *negativ samordning* (Sharpf 1994, 1997, jfr Persson 2010). Inom vissa frågor kan båda parterna (i det här fallet kommunerna och regionen) se ett behov av att man samordnar sina insatser och på så sätt tillsammans bidrar till att resultatet av de båda parternas arbete i frågan blir bättre än om man hade arbetat självständigt med frågan. I det läget framstår det som naturligt med en positiv samordning – att man aktivt arbetar tillsammans med frågan. Det kan emellertid också vara så att någon av parterna upplever att de inte har förutsättningarna att aktivt bidra till hanteringen av en specifik fråga. Då är det mer befogat att man samordnar sitt arbete på ett sådant sätt att man aktivt undviker överlappningar och istället låter den ena parten ta ansvar för hela arbetet på det specifika området: en negativ samordning.

De ingångvärden och förväntningar de ledande kommunala och regionala företrädarna tar med sig in till de strategiska råden, hur de uppfattar agendan och interaktionen samt hur de tar med sig det som diskuterades där tillbaka till sina egna kommunala organisationer kan således placeras i fält 2, 3 och 4 i tabell 2 ovan. Upplever man till exempel att de kommunala företrädarna främst utgår ifrån ett kommunalt eller regionalt utvecklingsperspektiv i arbetet på de strategiska råden? Hur upplever man förutsättningarna för att som ledande kommunal företrädare arbeta med de frågor som står på agendan på samma strategiska råd? Hur upplever man förutsättningarna för att ta med sig de frågorna tillbaka till sina egna kommunala arenor? Det är exempel på frågor som avhandlades under de forskningsintervjuer som genomfördes i den här studien.

## 5. Studiens metod och empiriska material

Studien är baserad på djupintervjuer med ledande regionala och kommunala företrädare och då främst ordförandena för region- och kommunstyrelserna samt region- och kommundirektörer. Sammanlagt intervjuades 25 personer varav 13 var politiker och tolv tjänstepersoner – 16 företrädde kommuner och åtta företrädde regioner. Intervjuerna genomfördes under våren och sommaren 2020. Tre regioner med ett befolkningsmässigt medianvärde på 305 000 (287 000 är medianvärdet för Sveriges alla 21 regioner) samt nio kommuner är representerade i studien.

De strategiska råden i de tre studerade länen har olika formella beteckningar och roller inom de regionala organisationerna. I ett län i studien går det strategiska rådet under beteckningen samverkansråd (ett råd utan någon formell makt); i ett annat län utgör ett beredningsorgan med en vetomakt uppbackat av fyra kommunalförbund de strategiska råd som studerats. Det strategiska rådet i det tredje länet utgörs av den regionala utvecklingsnämnden med påföljande formella beslutandemakt.

Hade studien syftat till att undersöka hur kommunernas engagemang på de här strategiska råden påverkar utfallet av arbetet med regional utveckling i länen hade det varit naturligt att i första hand intervjuar företrädare för de största kommunerna i varje län eftersom de ofta har en nyckelroll i det regionala utvecklingsarbetet. Eftersom den här studien istället undersöker hur ledande kommunala företrädare upplever att arbetet på de strategiska råden i sig fungerar är det viktigt att urvalet av kommuner är representativt för alla kommuner – att även upplevelser från företrädare för små kommuner framkommer i studien. Den största kommunen i den här studien hade drygt 156 000 invånare och den minsta knappt 6 000 där medianen för alla nio kommuner var 22 000 (16 000 för alla Sveriges 290 kommuner). Intervjuerna varade i ungefär 60 minuter där flertalet genomfördes på

plats i respektive kommun- och regionhus, medan några genomfördes via en digital plattform. En förteckning över alla intervjuade personer finns i referenslistan i slutet av rapporten.

Samtalsintervjuer utgör ett bra instrument för att skapa en bättre förståelse kring något (Holme & Solvang 1997) såsom till exempel när vi vill veta mer om människors vardagliga erfarenheter (Essiasson et al 2002). Generellt sett kan det vara bra att komplettera den här sortens intervjumaterial med dokument studier (Zölner et al 2007, Johansson & Rydstedt 2010). Eftersom den här studien emellertid fokuserar på hur de ledande kommunala och regionala företrädarna upplever arbetet på de strategiska råden torde vinsten av att komplettera intervjustudierna med dokumentstudier vara relativt liten. Upplevelsen av själva arbetet dokumenteras sällan i formella dokument.

I många tidigare studier har det primärt varit politiker som intervjuats, men i den här studien intervjuades även ledande tjänstepersoner. En viktig anledning till det är att de ledande tjänstepersonerna ofta spelar en central roll i den här sortens samverkansprocesser – det är inte sällan tjänstepersoner som gör grundarbetet för det som politiker senare formellt kommer överens om. Att det inte går att frikoppla tjänstepersonernas arbete från de folkvalda politikernas arbete framgick till exempel i en studie av samverkan mellan regioner och kommuner om kollektivtrafik. Där gjorde tjänstepersonerna mycket av det grundläggande förberedande arbetet med att identifiera lösningar som skulle fungera bra utifrån ett helhetsperspektiv, men där slutresultatet av processen ändå var avhängt de folkvalda politikernas bedömningar och avvägningar (Hrelja m.fl. 2017).

De intervjuade omnämns aldrig vid namn i texten utan oftast bara med dess titel (Kso, Rso, Kommundirektör, Regiondirektör etc.). I den första delen av resultatredovisningen presenteras de övergripande resultat som relaterar till hela det samlade empiriska underlaget från alla tre län i studien. Där är anonymiseringen relativt omfattande. I den andra delen av resultatredovisningen görs det en del jämförelser mellan länen och då blir det generellt sett något tydligare från vilket län en specifik uppgift är hämtad. Studien avser emellertid inte att jämföra vare sig regioner eller kommuner för att påtala vilken region eller kommun som agerar bra eller dåligt. De jämförelser som görs mellan länen syftar endast till att identifiera skillnader som ligger till grund för identifikationen av så kallade framgångsfaktorer i relation till hur deltagarna upplever att arbetet fungerar på de strategiska råden.

### Tre studerade län med olika förutsättningar

I samråd med företrädare för SKR och Reglab har ett urval med tre län identifierats – län där förutsättningarna för arbetet på de strategiska råden skiljer sig åt.

#### *Västra Götalands län*

Västra Götalandsregionen (VGR) bildades 1999 och där har man därmed haft relativt gott om tid att sätta en struktur och en praxis för kommunernas och regionernas samverkan. Länet har drygt 1,7 miljoner invånare fördelade på 49 kommuner, vilket gör Västra Götaland till det län i Sverige med högst antal kommuner. Alla 49 kommuner tillhör ett delregionalt kommunalförbund. Göteborgsregionens kommunalförbund består av 12 kommuner med totalt 1 000 000 invånare. De övriga tre kommunalförbunden är betydligt mindre där de 14 kommunerna i Fyrbodals kommunalförbund har knappt 280 000 invånare, de femton kommunerna i Skaraborgs kommunalförbund har 265 000 invånare medan Boråsregionen Sjuhärads kommunalförbund består av åtta kommuner med sammanlagt 205 000 invånare. En stor majoritet av arbetet i de här kommunalförbunden relaterar till någon form av mellankommunal samverkan, men där hanteras och förankras även frågor som kopplar an till det regionala utvecklingsarbete som sker i Västra

Götalandsregionens regi. De här kommunalförbunden organiserar därmed möten som kan betraktas som strategiska råd där alla Kso respektive kommundirektörer inom det geografiska området arbetar tillsammans med bland annat regionala utvecklingsfrågor. Alla Kso och kommundirektörer kan delta i de här mötena i de fyra kommunalförbunden – däremot är Regionen inte formellt representerat.

De fyra kommunalförbunden tillhör inte formellt sett Västra Götalandsregionens (VGR) organisation. Däremot utser varje kommunalförbund fyra representanter till Beredningen för hållbar utveckling (BHU), vilket är ett politiskt beredningsorgan under regionstyrelsen och den regionala utvecklingsnämnden i VGR. Ordförande i BHU är regionstyrelsens ordförande och därutöver återfinns ytterligare 15 ordinarie ledamöter som utses av VGR. 16 ledamöter utses av de fyra kommunalförbunden och består generellt sett (med några undantag) av Kso för de största kommunerna i respektive kommunalförbund. BHU utgör därmed en andra arena, ytterligare ett strategiskt råd för regionala utvecklingsfrågor i länet. En stor majoritet av kommunerna i länet, 33 av 49, har ingen Kso som sitter med i BHU. Det betyder i sin tur att de har mindre direkta kontakter med de ledande regionala företrädarna, åtminstone på formell mötesbasis, vilket även har framkommit i tidigare forskning (Johansson 2005). De intervjuade kommunala företrädarna i den här studien vittnar istället om att det är arbetet inom de fyra delregionala kommunalförbunden som utgör det strategiska råd där de är mest aktiva, men att de där även hanterar många andra frågor som inte lika tydligt kan kopplas till det regionala utvecklingsarbetet.

#### Örebro län

Region Örebro län (RÖL) bildades 2015 och liknar på många sätt många andra regioner som bildats under den andra halvan av 2010-talet. Länet består av 12 kommuner med sammanlagt 305 000 invånare. En stor andel av invånarna, i det här fallet till och med majoriteten av invånarna, återfinns i den stora kommunen (Örebro) centralt placerad i länet och som därmed utgör en tydlig regional kärna.

Det finns sedan tidigare en tradition av omfattande regional samverkan mellan kommunerna och landstinget i länet, där de mindre kommunernas behov av samarbete och samordning ofta har varit större än den största kommunens då den större kommunen generellt har större möjligheter att agera mer självständigt (Wänström 2017, Backström 2020). Till skillnad från VGR finns det inget formellt beredningsorgan eller någon annan arena för *formellt* kommunalt inflytande i relation till regionens arbete. All formell beslutandemakt är således begränsad till företrädarna för den regionala organisationen. De ledande kommunala och regionala företrädarna deltar däremot i de samverkansmöten (strategiska råd) kopplade till det regionala utvecklingsarbetet som RÖL organiserar. De strategiska råden leds av Rso respektive regiondirektören.

De flesta kommunerna är därutöver mycket delaktiga i mellankommunal samverkan på delregional nivå – det finns även stora traditioner av det i länet. Den sortens mellanregional samverkan är emellertid inte kopplat till det regionala utvecklingsarbete som samordnas av regionen.

#### Södermanlands län

Region Sörmland bildades 2019. Länet består av nio kommuner med sammanlagt 300 000 invånare. Eskilstuna utgör visserligen den överlägset största kommunen men är samtidigt ingen självklar kärna i det regionala utvecklingsarbetet. Flera av kommunerna i länet har istället sina starkaste arbetsmarknadsband till stora kommuner i närliggande län. Region Sörmlands organisatoriska säte finns i Nyköping, vilket är den näst största kommunen i länet. En viktig anledning till att de kommunala företrädarna engagerade sig i processen med att bilda en region var att man upplevde att mycket av kommunernas och landstingets samverkan kring olika frågor var utspridda på en rad olika organisationer. Regionbildningsprocessen sågs därför som en möjlighet att samla mycket av det

regionala utvecklingsarbetet inom en och samma organisation och att det därmed skulle det bli lättare för de kommunala och regionala företrädarna att ta ett samlat grepp om utvecklingen av Sörmland.

Alla nio Kso i länet är ordinarie ledamöter i den regionala utvecklingsnämnden. Till skillnad från de strategiska råden i de två andra studerade länen så har det här strategiska rådet en formell beslutandemakt inom Regionens organisatoriska ramar. Ordförande i den regionala utvecklingsnämnden är Regionstyrelsens ordförande (Rso). De nio Kso som är ledamöter i nämnden besitter formellt sett ett regionalt mandat, men i praktiken har de placerats där i rollen som högsta politiska företrädare för sin kommun och tillsammans förfogar de över en majoritet i den nämnden.

#### *Likheter och skillnader mellan länen*

Det empiriska materialet, intervjuerna med 25 ledande kommunala och regionala företrädare i de här tre länen, har resulterat i sammanlagt åtta slutsatser som relaterar till arbetet på de här strategiska råden. Dels tre slutsatser där utfallet till stora delar är detsamma i alla tre länen – där förhållandena verkar vara desamma oavsett vilket län man studerar. Det är slutsatser som på ett generellt plan relaterar till de kommunala företrädarnas engagemang. Dels fem slutsatser som är mer av jämförande karaktär – där skillnaderna mellan länen står i centrum. De fem slutsatserna avser därmed att identifiera viktiga faktorer för hur de ledande kommunala och regionala företrädarna upplever att arbetet på de strategiska råden fungerar.

## 6. Tre övergripande slutsatser om de kommunala företrädarnas engagemang

Studien har genererat tre övergripande slutsatser kopplade till de kommunala företrädarnas engagemang, vilka alla tre på olika sätt relaterar till fält 2, 3 och 4 i tabell 2. I fält 2 utgår man ifrån ett kommunalt utvecklingsperspektiv (bottom-up) under arbetet på en regional arena. I fält 3 utgår man istället ifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv (top-down) på samma regionala arena, medan man i fält 4 tar med sig frågorna från arbetet på den regionala arenan tillbaka till den kommunala arenan.

1. De kommunala företrädarna har varierande förmåga och/eller vilja att särskilja det regionala utvecklingsperspektivet (fält 3) från det kommunala utvecklingsperspektivet (fält 2)

En del kommunala företrädare och då framförallt de som har lång erfarenhet av att samarbeta på olika former av regionala arenor kommunicerade en förståelse för att det regionala utvecklingsperspektivet med påföljande intressen skiljer sig från kommunala perspektiv och intressen samt att det finns ett legitimt behov av att ta sig an olika utvecklingsfrågor från ett regionalt perspektiv. I grunden upplevde emellertid alla företrädare, oavsett erfarenhetsnivå, att de inte kan koppla bort sina kommunala perspektiv och intressen när de verkar på de strategiska råden. Istället upplevde de att det i grunden handlade om att kunna hantera olika uppdrag samtidigt, vilket en mycket rutinerad Kso uttryckte så här:

”Dit [till regionen] åker man och representerar regionen med ett tydligt kommunalt mandat ... Att sitta på dubbla stolar är jättebra. Jag sitter ofta på 4-5 olika stolar. Tror man att man sitter på en stol har man inte förstått vad man gör. Då ska man inte vara kvar som Kso.”

I några fall framstod det som att de ledande kommunala företrädarna i praktiken likställde den regionala utvecklingen med den aggregerade kommunala utvecklingen i länet – att utvecklingen i länet maximerades när varje enskild kommun kunde nå sin egen högsta utvecklingspotential (ett

bottom-up perspektiv). "Vi ska bidra till den regionala utvecklingen genom att vår [kommuns] kapacitet utnyttjas på bästa möjliga sätt" påtalade till exempel en Kso i en stor kommun.

Oavsett om det kommunala företrädarna hade förmågan och viljan att ta till sig an ett regionalt top-down perspektiv på olika frågor verkade det som om man ändå tenderade att glida tillbaka till ett kommunalt perspektiv på samma frågor ju mer specifika man blev i vad som praktiskt skulle göras. Det kunde till exempel handla om att enskilda Kso behövde känna att de kunde ta med sig en "vinst" från den regionala arenan hem till kommunala arenan. "Vi vet vad som ska prioriteras [utifrån ett regionalt perspektiv], men likväl känner man att man måste ge något till varje kommun som de kan ta med sig hem" som en Kso uttryckte det. Här handlar det således i praktiken om att det finns företrädesvis politiker men också tjänstepersoner på hemmaplan som förväntar sig att kommunens högsta företrädare "vinner" något åt kommunen när man deltar på de strategiska råden – att det med jämna mellanrum framkommer något konkret i arbetet på de strategiska råden som tydligt gynnar den egna kommunen. Det framstår således inte som att det alltid räcker med att hänvisa till att den egna kommunen långsiktigt, på många års sikt, kommer att vinna på att länet som helhet utvecklas.

Att de kommunala företrädarna inte kunde släppa sina egna kommunala perspektiv på olika frågor uppfattades också som naturligt för flera av de regionala företrädarna. "De kommer alltid att bevaka ett kommunalt perspektiv – det är deras huvuduppdrag. Det är naturligt" sa en rutinerad regiondirektör. En annan regiondirektör gick till och med så långt som att inte bara kommunicera en förståelse för att de kommunala företrädarna i grunden företräder och värnar om sina egna kommuner, utan påpekade att Regionens huvudsakliga uppdrag har varit att understödja kommunernas arbete och engagemang: "Vår utgångspunkt har varit: vad kan Regionen göra för kommunerna?"

På frågan om de uppfattade det som okej att lyfta sina egna kommunala perspektiv och intressen på de här mötena så svarade de flesta intervjuade att så var fallet, men att man skulle bryta mot normerna och kulturen (praxis) på de strategiska råden om man ständigt gjorde det och inte visade någon större vilja att identifiera gemensamma lösningar. Några av de intervjuade som varit delaktiga i det regionala utvecklingsarbetet under en längre tid upplevde att det mycket väl kan ha skett en förändring på det här området under 2010-talet – att förväntningarna på att man ska ställa in sig i leden var starkare förr när arbetet organiserades i de mellankommunala regionförbunden. Ett visst mått av den konsensusorienterade nätverkskultur som Johansson (2004, 2010) beskriver verkar således finnas kvar, men det verkar samtidigt finnas en acceptans för att enskilda kommunala företrädare måste kunna utgå och agera utifrån sina egna kommunala intressen emellanåt.

## 2. Många kommunala företrädare upplever att de inte känner igen sig i de regionala frågor som hanteras på de strategiska råden (fält 3)

En utmaning som många kommunala företrädare hänvisade till var att de hade svårt att se hur vissa regionala utvecklingsfrågor relaterade till deras egen kommunala verklighet. När så är fallet vittnar de om att de själva, men också andra kommunala företrädare, tenderar att sysselsätta sig med annat på de här strategiska råden.

"Det är svårt att släppa det kommunala perspektivet och viktigt att man ser hur frågorna påverkar vår kommun. Annars är inte jag den mest engagerade."  
(Kommundirektör)

”Man ser ju när det kommer upp abstrakta frågor på mötena. Då börjar kommunalråden ta fram sina paddor och telefoner och titta på annat.” (Kso)

”Inte sällan frågar jag mig – vad gör jag här?” (Kommundirektör)

Det är framförallt när det som kan beskrivas i termer av abstrakta regionala utvecklingsfrågor hamnar på agendan som de kommunala företrädarna upplever att det är svårt att veta vad man ska göra. Det kan finnas en rad olika anledningar till att en fråga uppfattas som abstrakt. En potentiell anledning som framkommit är att det finns regionala företrädare och då inte minst regionala tjänstepersoner som ser ett värde i att en fråga uppfattas som abstrakt för att det på så sätt ska vara lättare för dem att kontrollera arbetet med frågan. En annan, mindre konspiratorisk förklaring, är att de regionala företrädarna misslyckas med att göra frågan konkret för de kommunala företrädarna. En tredje potentiell anledning kan vara att de kommunala företrädarna inte engagerar sig tillräckligt i frågan och därmed inte ger sig själva en chans att förstå vad frågan handlar om och varför den är viktig för dem. En fjärde anledning är att frågan helt enkelt är genuint abstrakt och/eller svår att relatera till utifrån ett kommunalt perspektiv.

Utvecklingen av innovationsmiljöer var ett exempel på en fråga som några av de intervjuade betraktade som abstrakt för dem. Det var framförallt företrädare för små kommuner som upplevde att det var svårt för dem att se vad de förväntas göra och hur frågan får en direkt påverkan på den kommunala utvecklingen i den egna kommunen. För företrädarna i de större kommunerna och inte minst universitets- och högskolekommuner kan det vara enklare att se hur den sortens frågor har en direkt positiv påverkan på den egna kommunens utveckling och på vilket sätt deras direkta engagemang får positiva effekter. När man istället diskuterar kollektivtrafik eller infrastrukturfrågor uppfattas frågorna generellt sett som mer konkreta och relevanta även för de mindre landsbygdskommunerna.

Resultatet av att de kommunala företrädarna inte vet hur de ska förhålla sig till vad som uppfattas som abstrakta frågor är således att de inte vet vad de som kommunala företrädare förväntas kunna göra eller bidra med i relation till arbetet med den specifika frågan.

”Det här är inte lätt. Här [i kommunen] vet vi vad vi ska göra, men det vet vi inte där [på den regionala arenan].” (Kommundirektör)

Det här genererade en frustration hos framförallt en del kommundirektörer som förväntade sig att de med sina egna individuella kompetenser och med den kapacitet som finns i de kommunala organisationerna används på ett aktivt och konstruktivt sätt i det regionala utvecklingsarbetet. Man upplever emellertid inte alltid att så är fallet.

”Regionen utnyttjar inte den kraft som finns i de kommunala organisationerna”  
(Kommundirektör)

Sammantaget saknas det således en förståelse för hur vissa regionala utvecklingsfrågor relaterar till den verklighet som de kommunala företrädarna har att förhålla sig till i sina egna kommuner samt vad de själva som kommunala företrädare konkret ska bidra med i arbetet med de frågorna. När den sortens frågor avhandlas på de regionala mötesarenorna upplevde därför de kommunala företrädarna att deras engagemang minskar påtagligt.

3. Arbetet med regional utveckling på den kommunala arenan (fält 4) är i bästa fall begränsad till det som de kommunala företrädarna upplever passar in i deras egen kommunala agenda

De kommunala företrädarnas svårigheter att se hur en del regionala utvecklingsfrågor relaterar till deras kommunala perspektiv avspeglar sig även i diskussionerna om hur man tar med sig de regionala utvecklingsfrågorna tillbaka hem till sina egna kommunala arenor (fält 4). När en regional fråga, som diskuterats på de strategiska råden, ska omvandlas till någon form av konkret handling kan det vara svårt för de kommunala företrädarna att veta vad man ska göra med frågan på sin egen kommunala arena – detta inte minst om frågan uppfattas som abstrakt. Det exempel som ofta uppkom under intervjuerna var arbetet med de Regionala utvecklingsstrategierna (RUS), vilket av de kommunala företrädarna ofta uppfattades som ottydligt i relation till vad som rent praktiskt förväntas göras.

”Det blir trubbiga verktyg.” (Kso)

”Det är mer än ett år sedan jag tittade i RUS:en ... Vi refererar pliktstroget till den i vissa dokument, men det är svårt att se vad som kan tillämpas hos oss” (Kso)

Flera av de intervjuade upplevde att den främsta anledningen till att det är svårt att veta vad man ska göra med RUS:en är att den ofta är fylld av kompromisser i form av luddiga skrivningar utan tydliga prioriteringar. Syftet med den sortens kompromisser kan vara att ingen ska motsätta sig något av det som står i dokumentet. Viljan att nå en samsyn kring alla skrivningar som finns i dokumentet är så stark att man landar i skrivningar som är så generellt hållna att de döljer olika intressekonflikter och därmed inte indikerar någon tydlig riktning och prioritering. Därav verkar det finnas mycket i den sortens dokument som de kommunala företrädarna inte vet hur de praktiskt ska förhålla sig till, eller där det finns skrivningar som de på ett generellt plan kan acceptera men där de inte vill bidra till en konkret praktisk tillämpning av det som står där. ”Vi tar till oss det som passar för oss – vi tar inte in alla delar” påtalade en Kso. ”Vi är inte styrda av regionen – vi måste utgå ifrån våra behov ... RUS:en är inget levande dokument för oss” påtalade en annan Kso.<sup>3</sup> En av regionerna har under det nuvarande arbetet med en ny RUS ändrat sina rutiner för att på så sätt bli mer lyhörd för vilka frågor som kommunerna ville lyfta in i men också hålla utanför RUS:en, vilket var en förändring som uppskattades av de kommunala företrädarna i det länet.

I grunden handlar det här om att de kommunala företrädarna på sin hemmaplan utgår ifrån ett kommunalt uppdrag – ett uppdrag som de sedan kombinerar med uppdrag i en rad andra organisationer såsom till exempel arbetet på de här strategiska råden. De ledande kommunala politiska företrädarna har sin demokratiska legitimitet i det kommunala politiska uppdraget – deras medverkan i det arbete som pågår inom andra organisationers ramar bygger långsiktigt på att väljarna och partiföreträdarna i den egna kommunen accepterar att de innehar det grundläggande kommunala politiska uppdrag som de har. Utan det kommunala grunduppdraget har de inga möjligheter att agera på någon annan arena. Det betyder i sin tur att de ledande kommunala politikerna generellt sett upplever att de måste utgå ifrån det egna kommunala politiska perspektivet (snarare än till exempel ett regionalt top-down perspektiv) när de agerar på de kommunala hemmaarenorna. En Kso uttryckte det så här:

---

<sup>3</sup> Liknande synpunkter framkom i en tidigare studie på arbetet med en RUS i Västra Götaland där vissa mål uppfattades ha låg genomförandepotential och var av svepande karaktär (Johansson 2005).

”De regionala företrädarna måste vara medvetna om att min agenda på hemmaplan alltid kommer att vara lokal. När jag ställer mig i talarstolen i fullmäktige så gör jag det alltid utifrån ett kommunalt perspektiv.”

I åtminstone ett av de studerade länen har Regionen organiserat någon form av uppföljningssystem där man undersöker hur väl kommunerna implementerar det som står i till exempel RUS:en. Det framstår som om mycket av fokuset i det arbetet ligger på vilket sätt RUS:en omnämns i kommunens egna formella dokument. Samtidigt finns det en relativt stor samstämmighet bland såväl de kommunala som regionala informanterna i studien om att kommunernas praktiska tillämpning av det som beslutats om på de strategiska råden generellt sett är begränsad till det som de kommunala företrädarna själva upplever var viktigt utifrån deras egna kommunala behov, perspektiv och intressen.

## 7. Fem slutsatser om vad som påverkar upplevelsen av hur väl arbetet på de strategiska råden fungerar

I studien har det också framkommit skillnader mellan länen i hur de kommunala och regionala företrädarna upplever att arbetet på de strategiska råden fungerar. De skillnaderna kan sammanfattas i följande fem faktorer.

### 1. Förväntningarna på samarbetet

I ett av länen hade man under 20 års tid hunnit att praktiskt etablera former och rutiner för samarbetet som kommunerna hade vant sig vid och som säkerligen därmed påverkar de kommunala företrädarnas förväntningar på arbetet på de strategiska råden. Det innebar inte att alla kommunala företrädare upplevde att arbetet med de regionala utvecklingsfrågorna som helhet fungerade exceptionellt bra, men det hade sannolikt etablerats realistiska förväntningar på vilken roll de själva kunde inta i arbetet och vad som kunde komma ut ur detsamma baserat på den grundläggande struktur som existerat under en längre tid. I ett annat av de tre studerade länen hade man traditioner av omfattande samverkan på en regional nivå innan regionbildningen, vilket påverkade vilka förväntningar som fanns på det samverkansarbete som pågick nu. I det tredje studerade länet var däremot förväntningarna på hur väl arbetet skulle fungera i den regionala organisationen lägre. ”Vi uppmuntrar otrohet” påtalade en kommunal politiker med hänvisning till att man såg det som både bra och naturligt att enskilda kommuner etablerade omfattande samarbeten med kommuner i kringliggande län. Vinsterna av att satsa resurserna på att utveckla en egen gemensam kärna i det länet framstod således inte som lika tydliga vare sig på kort eller längre sikt, vilket sannolikt drog ner förväntningarna på vad man kunde åstadkomma tillsammans på de strategiska råden.

Höga förväntningar från de regionala och kommunala företrädarna på hur väl samarbetet mellan kommunerna och regionerna borde kunna fungera verkade ha en negativ påverkan på hur de regionala och framförallt kommunala företrädarna upplevde arbetet på de strategiska råden. Höga förväntningar på kommunernas och regionernas samverkan innebar således inte nödvändigtvis att arbetet i sig fungerade sämre på de strategiska råden. De höga förväntningarna verkade snarare färga *upplevelsen* av arbetet på de strategiska råden i en negativ riktning – det gjorde det svårare att uppnå vad hoppades kunna uppnå.



## 2. Delägarskap

De tidigare regionförbundens existens relaterar även till frågan om delägarskap. Kommunerna var oftast huvudägare av de regionförbund som fanns innan regionbildningarna. Landstingen var generellt sett också med som delägare, men kommunerna förväntades agera och uppfattade inte minst sig själva som huvudaktörer. Delägarskap föder generellt sett engagemang och ansvar och med det kommer sannolikt även en större acceptans för en nätverkskultur där enskilda kommunala företrädare förväntas ställa in i sig leden och verka för vad som var bäst för regionförbundet som helhet snarare än för enskilda kommuner (se Johansson 2004, 2010). Det verkar inte finnas samma acceptans för att man underkastar sig en sådan nätverkskultur när kommunerna inte har samma formella delägarskap i det regionala utvecklingsarbetet. Då kan det istället upplevas som att man gör uppoffringarna för någon annans organisations bästa (i det här fallet för regionerna).

En känsla av delägarskap kan i det här sammanhanget uppstå på två olika sätt. På samma sätt som det kan finnas ett *formellt* kommunalt delägarskap i ett regionförbund kan det också finnas en formell roll med påföljande ansvar i den regionala organisationen, vilket kan bidra till att man som kommunal företrädare känner ett ansvar för arbetet på den specifika arenan. Ett exempel på det är när alla nio Kso tillsammans förfogade över en majoritet i Regionens regionala utvecklingsnämnd. De 16 kommunala företrädare som var ledamöter i Beredningen för hållbar utveckling (BHU) i VGR utgör ett annat exempel på ett visst delägarskap, men då bara för den tredjedel av alla Kso i länet som hade i uppdrag att representera sitt kommunalförbund i BHU. Däremot har BHU ingen formell beslutandemakt på samma sätt som den regionala utvecklingsnämnden i Sörmland. Alla Kso och kommundirektörer hade däremot en plats i de strategiska råd som organiserades inom ramen för de fyra kommunalförbunden i Västra Götaland och där verkade det finnas en stark känsla av delägarskap hos alla ledande kommunala företrädare. Där diskuterades emellertid många andra frågor med mindre tydlig koppling till det regionala utvecklingsarbetet.

Upplevelsen av ett delägarskap kan emellertid även vara kopplat till de sakfrågor som hanteras på de strategiska råden – en mer informell form av upplevt delägarskap. Det verkar till exempel uppstå när det blir tydligt för kommunerna att deras egna intressen och/eller verksamhet vinner på ett väl fungerande samarbete med regionen på ett specifikt område. En del av de intervjuade kommunala företrädarna beskrev hur de själva inte tog ett tillräckligt stort ansvar för att föra upp de frågor som de uppfattade som viktiga för kommunerna på de strategiska rådens agenda – att de själva inte intog rollen som delägare i det arbete som pågick på de strategiska råden:

”Vi som kommunala företrädare är urusla på att lyfta kommunala frågor [på det strategiska rådet]. Vi är medskyldiga till icke-görandet.” (Kso)

Det informella delägarskapet relaterar därmed även till en tredje faktor som påverkar den kommunicerade upplevelsen av hur väl man tycker att arbetet på de strategiska råden fungerar: agendan för arbetet på de strategiska råden.

## 3. Agendan för arbetet på de strategiska råden

När vad som uppfattades som abstrakta frågor stod på agendan upplevde de kommunala företrädarna att deras engagemang minskade betydligt. Med en hög ambitionsnivå, med en bred agenda för arbetet i de strategiska råden, finns det således en risk för att de kommunala företrädarnas engagemang minskar. I likhet med en tidigare studie på kommunernas och regionernas samverkan (Johansson m.fl. 2014) rådde det en relativt stor enighet om vilka frågor som de kommunala företrädarna istället ville ha på agendan på de strategiska råden.

”Skulle man fråga runt i länet så fastnar man lätt i infrastruktur och kollektivtrafik.”  
(Regionutvecklingsdirektör)

Det här är frågor som de kommunala företrädarna har lätt att relatera till på ett konkret sätt. En del upplevde att de frågorna därutöver kunde kompletteras med kompetensförsörjnings- och näringslivsfrågor. Under tiden för den här studien utgjorde samordningen av kommunernas och regionernas insatser i relation till covid-19 pandemin ett exempel på en annan fråga som uppfattades som både konkret och relevant när den diskuterades på några av råden. Samtidigt var man i åtminstone några av länen restriktiva med att lyfta sjukvårdsfrågor på de här strategiska råden inriktade mot regional utveckling. Mycket av arbetet runt den högspecialiserade vård som har kopplingar till universitetssjukhusen kunde visserligen betraktas som viktiga för den regionala utvecklingen. Att däremot sätta de vanliga vårdrelaterade frågorna på agendan i de här strategiska råden var dock något man försökte att undvika. Detta även om det kunde innebära att vissa kommunala företrädare upplevde att den sortens frågor var mer konkreta och relevanta än andra frågor på agendan.

Att sätta agendan för den här strategiska råd kan således vara en både viktig och komplicerad uppgift. Oftast sätts agendan av ett presidium inkluderande såväl regionala som kommunala företrädare. De har således att balansera behovet av att fokusera på ett regionalt utvecklingsperspektiv med de kommunala företrädarnas efterfrågan på frågor som de uppfattar som konkreta och relevanta utifrån sina kommunala perspektiv och intressen.

#### 4. Det mellankommunala samarbetet

En fjärde faktor som påverkar hur de ledande kommunala och regionala företrädarna upplever att arbetet på de strategiska råden fungerar är hur det mellankommunala samarbetet i länet är organiserat. I två av tre studerade län hanterades de mellankommunala frågorna primärt på en delregional arena. I det tredje länet verkade det mellankommunala samarbetet vara mer begränsat, även om det naturligtvis fanns enskilda kommuner som samarbetade sinsemellan i olika frågor. Mycket av den mellankommunala samverkan som involverade alla nio kommuner i det tredje länet skedde dock på eller i samband med de strategiska råd där alla länets kommuner var representerade.

Om man i ett län utgår ifrån ett kommunalt utvecklingsperspektiv i det regionala utvecklingsperspektivet (fält 2 i tabell 2), en aggregerad kommunala utveckling utifrån ett bottom-up perspektiv, skulle det framstå som väl motiverat att lyfta in en del mellankommunala frågor på de strategiska råden. Mycket av den samverkan som sker på mellankommunala arenor har emellertid få direkta kopplingar till en *regional* utveckling (fält 3, top-down), varvid det inte framstår som lika självklart att koppla mellankommunala frågor till ett regionalt utvecklingsarbete som avser att utveckla länet i en samlad geografi snarare än i flera kommunala enheter. Oavsett utvecklingsperspektiv lyftes emellertid mellankommunala samarbetet ofta fram som ett positivt exempel på hur samverkan kan fungera - generellt sett tillskriver de kommunala företrädarna ett stort värde till mellankommunal samverkan. En anledning till det kan vara att mellankommunal samverkan huvudsakligen relaterar till kommunala perspektiv och intressen snarare än den blandning av regionala och kommunala perspektiv och intressen som verkar bli påtaglig på de strategiska råd där även regionala företrädare deltar. De intervjuade kommunala företrädarna ger själva bilden av att man i de mellankommunala samarbetena nästan uteslutande hanterar frågor som de själva uppfattar som relevanta och konkreta utifrån sina egna kommunala behov och intressen.

Trots att många höll med om principen att mellankommunala frågor inte borde blandas med regionala utvecklingsfrågor på de strategiska råden verkade det ändå som om många upplevde att själva arbetet på samma strategiska råd fungerade bättre när de mellankommunala frågorna kunde

hanteras under själva mötena eller i anslutning till desamma. Det betyder inte att det regionala utvecklingsarbetet i sig nödvändigtvis fungerar bättre om man ger utrymme för hanteringen av mellankommunala frågor på eller i anslutning till de strategiska råden. Existensen av mellankommunala frågor på eller i anslutning till de strategiska råden kan snarare vara något som förstärker *upplevelsen* att man har fått "något gjort".

#### 5. Individerna på samarbetsarenan

De femte och sista faktorn för upplevelsen av samarbetet på de strategiska råden skiljer sig något från de tidigare fyra då den är svårare att påverka. Likväl har många av informanterna pekat på den stora betydelse som den här faktorn har för hur väl arbetet på de strategiska råden fungerar. De egenskaper och inte minst de erfarenheter som de enskilda individerna tar med sig till de strategiska råden är viktiga. En rutinerad Regiondirektör betraktade det här som den absolut viktigaste faktorn. Dels kan enskilda individer ha mer eller mindre erfarenhet av att verka i olika sammanhang där utvecklingsfrågor diskuteras på olika sätt och på olika nivåer, såsom när man till exempel diskuterar regionförstoring kopplat till stora infrastrukturprojekt. Med den sortens erfarenhet blir det sannolikt enklare att ta till sig och förstå hur det regionala utvecklingsperspektivet skiljer sig från det kommunala utvecklingsperspektivet, men också att man får en bättre förståelse för hur den regionala utvecklingen kan vara viktig för den egna kommunens långsiktiga utveckling.

Som rutinerad ledande kommunal företrädare har man dessutom sannolikt hunnit bygga upp bra relationer med företrädare för andra kommuner i länet. Då har man troligtvis även lyckats upparbeta en förståelse för de olika förhållanden och behov som företrädarna för andra kommuner har med sig in till de strategiska råden. Vad som kan vara viktigt och/eller känsligt i en kommun behöver inte nödvändigtvis vara viktigt eller känsligt i en annan. Med erfarenhet följer således sett en tillit och en ömsesidig förståelse som bidrar till att man har lättare att hitta gemensamma lösningar på de strategiska råden (se t.ex. Johansson & Niklasson 2013, Niklasson & Johnsson 2018, SKR 2020).

Baksidan av att ha en stor andel erfarna ledande kommunala och regionala företrädare på de strategiska råden är att arbetet kan bli individberoende – att arbetet går betydligt trögare när erfarna individer byts ut mot mindre erfarna individer. Det ligger i den representativa demokratins natur att de politiska representanterna byts ut och att nya, inte sällan mindre erfarna, individer tar vid. Systemet måste kunna hantera det. Här framhävde flera av informanterna betydelsen av att dra nytta av etablerade tillitsfulla relationer i uppbyggnaden av de strategiska råden, men att man samtidigt måste etablera rutiner som fungerar även efter det att de erfarna individerna har lämnat samma råd.

## 8. Avslutande diskussion: praxis, regelverk, perspektiv och intressen drar åt olika håll i det regionala utvecklingsarbetet

Syftet med den här rapporten är dels att beskriva hur ledande kommunala och regionala företrädare upplever arbetet på de strategiska råden på ett övergripande plan, dels att analysera de upplevelserna i kontexten av den historiskt grundade praxis, de statliga regleringar samt de perspektiv och intressen som omgärdar kommunernas och regionernas samverkan i det regionala utvecklingsarbetet. Resultaten från de 25 intervjuerna i studien visar att många ledande kommunala företrädare som medverkar på de strategiska råden upplever att det kan vara svårt att veta på vilket sätt de aktivt ska medverka i det regionala utvecklingsarbetet. En viktig anledning till det är att de har svårt att relatera till en agenda som utgår ifrån ett utpräglat *regionalt* utvecklingsperspektiv. De

upplever det som oklart hur vissa regionala utvecklingsfrågor relaterar till deras egna kommunala perspektiv, intressen och behov.

I tidigare forskning framkommer beskrivningar av hur ledande kommunala företrädare var engagerade i regionförbund och andra former av mellankommunal samverkan. Arbetet på de arenorna präglades ofta av en konsensusorienterad nätverkskultur där de kommunala företrädarna förväntades agera utifrån ett gemensamt regionalt perspektiv snarare än sina egna kommunala intressen (Johansson 2004, Johansson & Rydstedt 2010). Tidigare forskning på de två regioner som bildades 1999 pekar på att det där bildades en delvis annan kultur och dynamik i arbetet på de arenor där de ledande kommunala och regionala företrädarna diskuterade det regionala utvecklingsarbetet. Det stora antalet kommuner i de länen gjorde det svårt att samla alla ledande kommunala företrädare på samma arena och där skapa en konsensusorienterad nätverkskultur som innefattade företrädare för alla länets kommuner (Johansson 2005, 2014). Användandet av beredningsorgan och kommunalförbund som mellannivåer mellan regionen och kommunerna i Västra Götaland uppfattades i stort vara en acceptabel och demokratiskt legitim lösning för det regionala utvecklingsarbetet mot bakgrund av det stora antalet kommunerna i länet (Johansson 2005:63). De intervjuer som genomförts i Västra Götaland i den här studien bekräftar i stort den bilden.

Det stora flertalet av de regionbildningar som genomfördes på 2010-talet skedde emellertid i län där antalet kommuner inte var större än att det gick att samla ledande företrädare för alla kommuner runt samma bord på samma sätt som man på många håll hade gjort tidigare i regionförbunden. Det fanns därmed sannolikt förväntningar på att de ledande kommunala företrädarna skulle ta med sig den praxis som styrde mycket av arbetet i regionförbunden och att arbetet därmed skulle fungera ungefär på samma sätt som innan regionbildningarna.

I lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630) framgår det att regionerna ansvarar för att samordna det regionala utvecklingsarbetet och där listas kommunerna först av de aktörer som regionerna ska samverka med i det arbetet. Med begreppet samordning blir det tydligt att flera olika organisationer förväntas vara delaktiga i det regionala utvecklingsarbetet – regionerna förväntas således inte bedriva det regionala utvecklingsarbetet på egen hand utan ansvarar främst för att det arbete som olika organisationer förväntas utföra samordnas till en helhet. De strategiska råd där ledande kommunala och regionala företrädare träffas utgör en av flera arenor där den sortens samordning förväntas ske.

Resultatet av den här studien pekar på att det relativt stora engagemang och den konsensusorienterade nätverkskultur som karakteriserade de ledande kommunala företrädarnas arbete i regionförbunden inte verkar vara lika påtaglig längre. Den praxis som präglade de ledande kommunala företrädarnas engagemang i de tidigare regionförbunden verkar således inte ha överförts till den nuvarande strukturen för regionalt utvecklingsarbete. Däremot framstår det som om skillnaderna i perspektiv och intressen i det regionala utvecklingsarbetet påverkar arbetet på de strategiska råden på ett betydande sätt. Generellt sett verkar de ledande kommunala företrädarnas upplevelse av de strategiska råden vara mer positiva ju mer agendan är anpassad till de kommunala företrädarnas intressen och behov. Infrastruktur och kollektivtrafik är frågor som i stort sett alla i studien beskriver som frågor som de kommunala företrädarna gärna vill se på agendan när de träffas på de strategiska råden. Det är frågor som de kommunala företrädarna uppfattar som viktiga för utvecklingen i den egna kommunen och som de därmed har lätt att relatera till. Frågor som inte lika tydligt kan kopplas direkt till utvecklingen i varje enskild kommun såsom till exempel utvecklingen av en innovationsmiljö på en specifik plats i länet eller en folkhälsostrategi uppfattas ofta som mer abstrakta inom ramen för ett samlat utvecklingsarbete i länet. En övergripande slutsats i studien är

därför att det generellt sett inte räcker att motivera en mötesagenda på de här strategiska råden med att frågorna är viktiga utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv – frågorna bör också uppfattas som viktiga för de enskilda kommunernas utveckling och/eller verksamhet för att de ska väcka ett stort engagemang hos de kommunala företrädarna.

I studien har det framkommit två övergripande modeller för hur man sätter agendan för de här strategiska råden där ledande kommunala och regionala företrädare möts. I den ena modellen utgår man just ifrån ett *regionalt* perspektiv på utveckling där utgångspunkten är hur länet som helhet snarare än hur de enskilda kommunerna bäst kan utvecklas. Lite tillspetsat skulle man kan säga att de kommunala företrädarna förväntas stötta de regionala företrädarna i deras uppgift att utveckla länet som helhet – att arbetet utgår ifrån regionernas perspektiv och behov. Det är således ett perspektiv som utgår ifrån en länsnivå snarare än en kommunal nivå, en form av top-down perspektiv på regionalt utvecklingsarbete.

I den andra övergripande modellen, vilken tillämpades i ett av de studerade länen, är det istället ett kommunalt perspektiv med kommunala behov som utgör grunden för agendan. Det innebär inte nödvändigtvis att det är varje enskild kommuns egna behov och utmaningar som står i centrum för arbetet. Det centrala är snarare vad de kommunala företrädarna själva upplever vara viktigt att sätta på agendan när de träffas och möter de regionala företrädarna på de strategiska råden – ett bottom-up perspektiv på arbetet. Den här senare modellen gör det sannolikt enklare att få de kommunala företrädarna att engagera sig och ta ansvar för att arbetet på de strategiska råden fungerar väl – resultatet av den här studien pekar på det. Det torde också vara en modell som fungerar väl om man betraktar det regionala utvecklingsarbetet som summan av alla kommuners individuella utveckling. Frågan är emellertid hur effektiv en sådan bottom-up modell är om utgångspunkten för det regionala utvecklingsarbetet är att det ska ske utifrån ett regionalt perspektiv i en gemensam samlad geografi. Det just det perspektivet som oftast verkar vara utgångspunkten för de organisationer (regionerna) som ansvarar för samordningen av det regionala utvecklingsarbetet.

#### Olika perspektiv och intressen förutsätter såväl positiv som negativ samordning

Att de kommunala företrädarna har svårt att relatera till några av de frågor som de förväntas hantera på de strategiska råden verkar samtidigt delvis vara en erfarenhets- och kompetensfråga. Ju mer erfarenheter och ju större kunskaper de ledande kommunala företrädarna har byggt upp, desto enklare är det sannolikt att se hur den egna kommunala utvecklingen är kopplad till olika regionala utvecklingsfrågor. Utbildning beskrivs därför emellanåt som ett sätt att väcka de kommunala politikernas engagemang i de här frågorna. Mer och bättre kunskaper om det regionala utvecklingsarbetet, dels genom direkta utbildningsarrangemang, dels genom kontinuerlig informationsöverföring på de strategiska råden, förmodas kunna resultera i att de kommunala politikerna får en bättre förståelse och därmed en ökad vilja att engagera sig i det regionala utvecklingsarbetet utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv. Att de kommunala politikerna inte upplevs ha tillräckligt mycket med sakkunskaper på ett specifikt område är emellertid inget unikt för det regionala utvecklingsarbetet. Det finns gott om exempel på tjänstepersoner i de kommunala organisationerna som betraktar sina kommunala politiker som okunniga på det område som de själva arbetar (se t.ex. Lennqvist-Lindén 2010 samt Johansson, Lindgren & Montin 2018). Det ligger emellertid i det representativa demokratiska systemets natur att politiska representanter inte är välutbildade i alla de frågor som de är involverade i – de representerar i första hand politiska intressen och åsikter snarare än specifika teknokratiska sakkunskaper. Därutöver påvisar den här studien att de ledande kommunala representanterna själva inte har något stort intresse av att långsiktigt skolas in i ett regionalt perspektiv – de vill kunna bidra till det regionala utvecklingsarbetet utifrån sin egen kommunala bakgrund. Dessutom byts folkvalda politiker ut med jämna mellanrum –

antingen frivilligt, eller till följd av att partiet eller väljarna vill få in en ny person på Kso-posten. Att främst förlita sig på utbildning framstår därför inte som en långsiktigt hållbar strategi för att engagera de ledande kommunala politiska företrädarna i det regionala utvecklingsarbetet utifrån ett utpräglat regionalt perspektiv.

En central utgångspunkt för alla former av samarbeten torde istället vara att alla parter upplever att de har något att vinna på att samarbeta – att alla parter upplever att de frågor som man samarbetar om är viktiga för sin egen organisations utveckling. Det behöver inte betyda att alla aktörer upplever att de vinner samma sak på att samarbeta i den specifika frågan. Däremot är det svårt att se varför någon långsiktigt ska engagera sig med full kraft i ett samarbete i en specifik fråga om de inte ser vinsterna av ett sådant engagemang för den organisation som de själva företräder. Regionernas företrädare bör uppfatta att de frågor som de samarbetar med kommunerna om bidrar till en bättre hantering av de frågor som de själva har makt och ansvar för. Kommunernas företrädare bör på ett liknande sätt uppfatta att samarbetet med de regionala företrädarna i en enskild fråga bidrar till ett bättre resultat i samma fråga på deras egen hemmaplan. I den sortens frågor finns det således goda förutsättningar för vad som går under beteckningen *positiv samordning* – att man har någon form av gemensam hantering av frågan och därmed även anpassar sig till varandra. I den här studien har framförallt infrastruktur- och kollektivtrafikfrågor framförts som exempel på frågor där det ofta blir tydligt hur frågan påverkar såväl utvecklingen i enskilda kommuner som utvecklingen i länet som helhet. Det torde ligga i både kommunernas och regionernas intressen att samverka och samordna sin verksamhet i de frågorna.

Det kommer dock med stor sannolikhet alltid att finnas specifika regionala utvecklingsfrågor som de kommunala företrädarna har svårt att relatera till i sina kommunala uppdrag och där det därför är svårt att se hur de kommunala företrädarnas medverkan genererar några större positiva effekter. Det kan således vara frågor som är viktiga för utvecklingen i länet som helhet, men där det inte är tydligt hur frågan påverkar utvecklingen i de enskilda kommunerna. Att försöka involvera de ledande kommunala företrädarna i frågor där de inte förstår på vilket sätt de själva kan vara delaktiga och bidra till bra lösningar utgör sannolikt inget bra sätt att långsiktigt hushålla med de ledande kommunala företrädarnas begränsade tid och engagemang – det riskerar att göra mer skada än nytta. Hanteringen av den sortens frågor bör därför liknas vid en *negativ samordning* där man undviker överlappningar och istället fokuserar på att hantera frågan på egen hand utan inblandning av den andra parten. Det ska därför inte betraktas som ett misslyckande att agendan på de strategiska råden endast inkluderar några av de regionala utvecklingsfrågor som regionerna arbetar med. Det är snarare en naturlig konsekvens av att de kommunala och regionala företrädarna formellt ansvarar för olika frågor, är demokratiskt ansvariga inför olika grupper av väljare, företräder olika intressen, har olika uppdrag och därmed också har olika förutsättningar att bidra till olika delar i det regionala utvecklingsarbetet.

#### Behovet av en justerad roll- och ansvarsfördelning

Den här studien fokuserar endast på en liten men samtidigt central del av det samlade regionala utvecklingsarbetet i ett län: de strategiska råd där ledande kommunala och regionala företrädare möts och arbetar med regionala utvecklingsfrågor. Ser man isolerat till resultatet av den här studien framstår det som om regionerna har en relativt komplicerad och svår uppgift i det regionala utvecklingsarbetet. Den statliga regleringen fastställer att regionerna är ansvariga för samordningen av det regionala utvecklingsarbetet i länet och att man bland annat ska samverka med kommunerna i det arbetet. Dessutom är regionerna i praktiken ofta beroende av kommunernas kompetens, beslutandemakt och resurser på vissa områden och då inte minst inom den fysiska planeringen. Regionernas ansvar och roll verkar då försvåras av att de kommunala företrädarna ofta relaterar till

kommunala perspektiv och intressen snarare än ett renodlat regionalt perspektiv på utvecklingen i länet. Det ska inte ses som ett tecken på att de kommunala företrädarna agerar felaktigt – deras demokratiska mandat och legitimitet är grundad i den kommunala demokratin med påföljande kommunala perspektiv och intressen. Det huvudsakliga problemet verkar istället vara att den roll- och ansvarsfördelning som anges i den statliga regleringen av det regionala utvecklingsarbetet inte överensstämmer fullt ut med de olika och emellanåt motstridiga perspektiv och intressen som framkommer i kommunernas och regionernas samverkan kring regional utveckling. Om och i sådana fall hur en förändring av den formella roll- och ansvarsfördelningen bör göras är emellertid en fråga som förutsätter analyser av betydligt fler delar av det regionala utvecklingsarbetet än upplevelsen av arbetet på de strategiska råd som står i fokus för den här studien.

## Referenser

### Intervjuade politiker och tjänstepersoner

Län	Organisation	Befolknings- storlek 31 mars 2020	Namn	Befattning	Datum för intervjun
Södermanland	Region Sörmland	298 000	Monica Johansson (s)	Regionstyrelsens ordförande	200819
	Region Sörmland	298 000	Jan Grönlund	Regiondirektör	200903*
	Region Sörmland	298 000	Kenneth Hagberg	Regionutvecklings- direktör	200819
	Eskilstuna kommun	107 000	Jimmy Jansson (s)	Kommunstyrelsens ordförande	200901*
	Katrineholms kommun	35 000	Göran Dahlström (s)	Kommunstyrelsens ordförande	200820
	Katrineholms kommun	35 000	Sari Eriksson	Kommundirektör	200820
	Trosa kommun	14 000	Daniel Portnoff (m)	Kommunstyrelsens ordförande	200907
	Trosa kommun	14 000	Johan Sandlund	Kommundirektör	200907
	Västra Götaland	Västra Götalandsregionen	1 726 000	Kristina Jonäng (c)	Ordförande regionutvecklings- nämnden
Västra Götalandsregionen		1 726 000	Helena Lundberg Nilsson	Regionutvecklings- direktör	200811*
Hjo kommun		9 000	Catrin Hulmarker (m)	Kommunstyrelsens ordförande	200622*
Hjo kommun		9 000	Eva Ulfenborg	Kommundirektör	200622*
Trollhättans stad		59 000	Paul Åkerlund (s)	Kommunstyrelsens ordförande	200617
Trollhättans stad		59 000	Ulrika Strandroth Frid	Kommundirektör	200617
Vårgårda kommun		12 000	Bengt Hilmersson	Kommunstyrelsens ordförande	200828
Vårgårda kommun		12 000	Lars Björkqvist	Kommundirektör	200828
Örebro		Region Örebro län	305 000	Andreas Swahn (s)	Regionstyrelsens ordförande
	Region Örebro län	305 000	Rickard Simonsson	Regiondirektör	200520*
	Region Örebro län	305 000	Irén Lejegren	Ordförande regionutvecklings- nämnden	200520*
	Kumla kommun	22 000	Katarina Hansson	Kommunstyrelsens ordförande	200526
	Kumla kommun	22 000	Daniel Jansson Hammargren	Kommundirektör	200526
	Laxå kommun	6 000	Bo Rudolfsson (kd)	Kommunstyrelsens ordförande	200616



	Laxå kommun	6 000	Harry Lundin	Kommundirektör	200616
	Örebro kommun	156 000	Kenneth Handberg	Kommunstyrelsens ordförande	200604*
	Örebro kommun	156 000	Anne Andersson	Kommundirektör	200604*

\*Intervju genom digital plattform – övriga på plats i respektive region- eller kommunhus

### Litteratur

Backström, E. (2020) *Regionalisering underifrån? En studie av kommunernas kapacitet till regional samordning av gymnasieutbildningar genom mellankommunal samverkan*. Linköpings universitet: Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.

Brynielsson, H. & M. Jernek (2003) Reflektioner och slutsatser. I H. Brynielsson, *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Cars, G. (2008) Planerings- och beslutsprocesser för regional utveckling. I G. Cars & C-J Engström (red.) *Stadsregioners utvecklingskraft – trender och nya perspektiv*. Stockholm: Kungliga tekniska högskolan.

Ekholm, D. & E. Svensson (2020) *En strategi för samverkan och rörelse. Om Region Östergötlands folkhälsopolitiska strategi Sätt Östergötland i rörelse*. Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier, Rapport 2020:2.

Essiasson, P., M. Giljam, H. Oscarsson & L. Wägnerud (2002). *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.

Feiock, R.C. & A Tavares (2017) Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe. *Perspectives on Public Management and Governance*. DOI:10.1093/ppmgov/gvx014.

Hermelin, B & J. Wänström (2017) *Att organisera för regional utveckling: Erfarenheter från regionbildning i Östergötland*. Brita Hermelin och Johan Wänström. Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier, Rapport 2017:7.

Hermelin, B. & K. Trygg (2018) *Lokalt utvecklings- och tillväxtarbete- En studie av kommunernas näringslivsfunktioner*. Linköpings universitet, CKS-rapport 2018:11.

Hermelin, B. & A. Olausson (2020) *Kommunalt näringslivsarbete – kapacitet och organisatoriska vägval*. Linköpings universitet, CKS Arbetsnotat 2020-01-20.

Holme, I. & B.K Solvang (1997) *Forskningsmetodik – Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.

Hrelja, R, M., Jason, R., Tom, I. K., & Scholten, C. (2017). The interplay of formal and informal institutions between local and regional authorities when creating well-functioning public transport systems. *International Journal of Sustainable Transportation*, 11(8), 611–622.

Johansson, J. (2003) Regiondemokratins villkor och möjligheter – demokratisk legitimitet i olika regionpolitiska miljöer. I H. Brynielsson, *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Johansson, J. (2004) *Regionalisering och kommunal självstyrelse – halländska kommuner i en regional miljö*. Halmstad: Forskning i Halmstad nr. 8.

- Johansson, J. (2005) *Regionförsök och demokrati – demokratisk legitimitet och regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland*. Halmstad: Forskning i Halmstad nr. 10.
- Johansson, J. (2010). Regionkommuner och kommunal självstyrelse – politiska utmaningar i relation mellan lokalt och regionalt. I P. Tallberg & M.-L. von Bergmann-Winberg (red.) *Flernivåstyrning: framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*. Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms läns landsting och Sveriges Kommuner och Landsting.
- Johansson, J. & J Rydstedt (2010) *Att styra regionala utvecklingsprocesser – demokrati, jämställdhet och lärande i Region Halland och i Gnosjöregionen*. Halmstad: Forskning i Halmstad Nr. 19.
- Johansson, J, L. Niklasson, B Persson & N. Sjöstrand (2014) ””Kommunernas region” – kommunernas inflytande i en sydsvensk storregion”. I Erik Rudvall (ed.) *Behöver vi en sydsvensk region?: Tio röster om möjligheter och fallgropar för medborgare, vård, näringsliv, politik och utveckling*, Linköping: Linköping University Electronic Press, pp. 91–112.
- Johansson, J., L. Niklasson & B. Persson (2015) The role of the municipalities in the bottom-up formation of meta-region in Sweden. *The Scandinavian Journal of Public Administration*. Vol. 19 No. 4, 71-88.
- Johansson, V. L. Lindgren & S. Montin (2018) *Den kommunala statliga ämbetsmannen*. Lund: Studentlitteratur.
- Lenqvist-Lindén, A-S (2010) *Att lägga politiken tillrätta: kommunala chefers professionalisering*. Örebro universitet, Akademin för humaniora, utbildning och samhällsvetenskap.
- Lundqvist, L. (2011) *Flocken i massamhället. Den politiska ordningens villkor och uttryck*. Lund: Arkiv. Länstidningen Östergötland, 2020-05-21, sid. 5. Nedläggning av landsbygdstrafik hotar Norrköpings utveckling.
- Montin, S. (2013) Samarbete för hållbar regional utveckling. I P. Olausson & J. Nyhlén, *Regioner, regionalism och entreprenörskap*. Sundsvall: Mittuniversitetet, 11–28.
- Niklasson, L. & G. Johnsson (2018) *Flernivåstyrning i praktiken. När landstingen övertar den regionala ledarrollen*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Nilsson, L. (2006a) *Nya gränser: Västsverige 2004*. Göteborg, SOM-institutet.
- Nilsson, L. (2006b) *Nya gränser: Skåne 2004*. Göteborg, SOM-institutet.
- Pettersson, T. (1995) *Regionalpolitik och regional utveckling - med fallstudie för Arvidsjaurs flygplats*. The Research Group Transports and Communications in Perspective Departments of Economic History, Umeå University and Uppsala University.
- Pierre, J. (1998) *Partnerships in Urban Governance - European and American Experience*. London: Macmillan.
- Poulsen, B. (2009). Competing Traditions of Governance and Dilemmas of Administrative Accountability: The Case of Denmark. *Public Administration*, 87(1), 117–131. doi:10.1111/padm.2009.87.issue-1
- Putnam, R. (1993) *Den fungerande demokratin*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, B. (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm, SNS-förlag.

Svensson, P. (2019a) *Ansvar för kunskapsutveckling – Regionernas och kommunernas roller och relationer*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier Rapport 2019:8.

Svensson, P. (2019b) "Formalized Policy Entrepreneurship as a Governance Tool for Policy Integration", I *International Journal of Public Administration* 42:14, 1212-1221.

SKR, Sveriges kommuner och regioner (2020) *Att hantera komplexa samhällsutmaningar. Organisera, styra och leda i samverkan*. Stockholm: Sveriges kommuner och regioner.

Sørensen, E. (2004). Democratic governance and the role of public administrators. In P. Bogason, S. Kensen, & H. T. Miller (Eds.), *Tampering with Tradition* (pp. 107–131). Lanham, MD: Lexington.

Westman, B. & C.O. Bengtsson (2003) Förord. Försöksverksamheten med regionalt självstyre. I H. Brynielsson, *På jakt efter en ny regional samhällsordning!* Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Wänström, J. (2017) *En stark regionalmakt?: kommunstorlekens betydelse för förväntningarna på och erfarenheterna av det regionala utvecklingsarbetet*. Det Nationella kommunforsningsprogrammet rapport 39. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige.

Zölner, M., A.D. Hansen & I.Ö Rasmussen (2007) *Qualitative Interviews: Studying Network Narratives*. I P. Bogason & M. Zöllner (red.) *Methods in democratic governance*. Basingstoke: Macmillan.