

Att skapa ändamålsenlig samverkan

Samrådsstrukturer med region och kommuner

Johan Wänström och Brita Hermelin



Att skapa ändamålsenlig samverkan

Samrådsstrukturer med region och kommuner

Johan Wänström & Brita Hermelin

Titel: Att skapa ändamålsenlig samverkan – Samrådsstrukturer med region och kommuner

Författare: Johan Wänström och Brita Hermelin

Omslagsbild: Pixabay

Centrum för kommunstrategiska studier

Rapport 2022:5

ISBN: 978-91-7929-349-9 (tryckt)

ISBN: 978-91-7929-350-5 (PDF)

ISSN: 1402-876X

Linköpings universitet

Centrum för kommunstrategiska studier

Campus Norrköping

601 74 Norrköping

Telefon: 011-36 30 00 (växel)

www.liu.se/cks

Tryck: LiU-Tryck, Linköping 2022

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	7
1. Inledning	9
2. Bakgrund – samverkansstrukturer och styrstrukturer	11
Regionernas och kommunernas mandat och ansvar – förenar och styr	13
Regionbildningen och regionalt utvecklingsansvar	14
3. Den empiriska studien och bakgrund	19
Bakgrund om den regionala kontexten	20
4. Resultat	23
Erfarenheterna av samverkan i det strategiska samrådet (politiken)	23
Erfarenheterna av samverkan i ledningsgruppen för strategiska frågor (ledande tjänstepersoner)	24
5. Att överföra erfarenheterna från samverkan i krissituation till samverkan för regional utveckling under normala förhållanden	29
Geografiskt betingade skillnader	29
Verksamhetsrelaterade skillnader	32
Tidsrelaterade skillnader	35
6. Slutsatser och lärdomar	37
Överenskommelsen om hur arbetet ska organiseras och vad som ska ingå har utmanats	37
En förstärkt tillit och ömsesidig förståelse	38
Fortsatta frågetecken kring kommunernas motivation att medverka i en samverkan	39
Avslutande reflektion	40
Referenser	41

Förord

Den här rapporten om regionala samrådsstrukturer har skrivits inom ett uppdrag från Region Östergötland. Bakgrunden till uppdraget var att man ställde sig frågan om på vilket sätt erfarenheterna från intensiv samverkan mellan regionen och kommunerna under perioden för Covid19-pandemin hade genererat viktiga erfarenheter som kan vara till nytta för samverkan framöver under perioder med mer normala förhållanden. Undersökningen som har genomförts inom uppdraget har utförts av Johan Wänström och Brita Hermelin, forskare vid Centrum för kommunstrategiska studier (CKS). Vi på CKS vill tacka för förtroendet vi fått för genomförandet av det här arbetet och vi vill tacka för de erfarenheter som respondenterna har delat med sig av genom deltagande i intervjuer eller genom att svara på enkät. Genom den här rapporten hoppas vi att sprida kunskap om hur samverkan kräver avancerad kunskap om förutsättningar och möjliga utvecklingsvägar för detta.

Sara Gustafsson
Föreståndare, Centrum för kommunstrategiska studier.

Sammanfattning

Genom den här rapporten presenteras en forskningsstudie om samverkan med utgångspunkt i samverkansstrukturer mellan region och kommuner. Det är samverkansstrukturerna för den högsta politiska och administrativa ledningen för regionen och kommunerna som studerats. Målet har varit att samla och överföra lärdomar från den intensiva samverkan som skedde under perioden för Covid-19-pandemin till den samverkan som sker mellan regionen och kommunerna i Östergötland även under mer normala perioder. Den här studien är sålunda inte en studie av krishantering. Studien har samlat in empiriskt material genom intervjuer med och enkätsvar från de som deltar i de studerade samverkansstrukturerna. Samtidigt som studien berörde samverkan generellt med avseende på de studerade strukturerna riktades ett specifikt fokus mot det ökade behovet av samverkan mellan region och kommuner kopplat till lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630). Denna lag tillskriver regionerna ett ansvar för att samordna det regionala utvecklingsarbetet där kommunerna förväntas vara en viktig aktör. Det insamlade empiriska materialet analyseras utifrån perspektiv som utgår från modeller för nätverksstyrning och samverkan. Vidare utgör regionbildningen och vad detta innebär för formering av det regionala utvecklingsansvaret en viktig bakgrund för analysen.

Studiens resultat visar att man i grunden värnar samrådsstrukturerna och organiseringen för dessa men samtidigt är osäker på dess former – hur samråden förväntas fungera i praktiken. Den intensiva samverkan som skett under perioden för Covid-19 har gynnat tilliten och även gett grund till reflektioner över vad samverkansstrukturerna är och ska vara. Genom analysen blir det emellertid tydligt att hantering av regionala utvecklingsfrågor i grunden skiljer sig från hantering av en Covid-19 pandemi. Arbetet med att hantera pandemin berörde länets hela geografi på ett sätt som inte alltid är tydligt i det regionala utvecklingsarbetet. Pandemihanteringen satte därutöver specifika verksamheter i fokus och krävde en hantering av frågor med relativt korta tidshorisonter på ett sätt som även det är relativt ovanligt i det regionala utvecklingsarbetet. Det är därför svårt att överföra erfarenheterna från perioden för pandemin till det reguljära regionala utvecklingsarbetet.

I slutsatserna diskuteras de generella strukturella villkoren för regionernas och kommunernas samverkan. I det sammanhanget är det viktigt att särskilja formerna för samverkan – dvs. ”hur” det ska ske – och innehållet för samverkan – dvs. ”vad” som ska omfattas i gemensamma dialoger. Vidare förutsätter en väl fungerande samverkan att de regionala och kommunala aktörer som samverkar i de här strukturerna har en legitimitet grundad i den egna organisationens intressen. En gemensam utveckling av samverkansstrukturer behöver alltid byggas på en ömsesidig förståelse för varandras förutsättningar. För vår studie kan vi identifiera att den intensiva

samverkan som skedde under pandemin är till stöd för att förstärka sådana förutsättningar, dvs. såväl ömsesidig förståelse som legitimitet.

1. Inledning

Genom den här rapporten presenteras en forskningsstudie om samverkan med utgångspunkt i samverkansstrukturer mellan region och kommuner. Det finns många strukturer och fora för dialoger och samverkan mellan kommuner och regionen. Den studie som redovisas i den här rapporten handlar om samverkansstrukturer för den högsta politiska och administrativa ledningen för regionen och kommunerna. Detta är sålunda en studie av en specifik form av samverkan som är avgränsad till ledande kommunala och regionala beslutsfattare. De samrådsstrukturer som studien berör är dels den politiska samrådsgruppen för strategiska frågor och dels tjänstemannagruppen som benämns ledningsgruppen för strategiska frågor. Studien har samlat in empiriskt material genom intervjuer och enkäter riktade till dem som deltar i de studerade strukturerna.

Forskningsstudien är genomförd på uppdrag av Region Östergötland. Uppdraget har omfattat ett insamlande av erfarenheter från den intensiva samverkan mellan regionen och länets kommuner som pågått under perioden för Covid-19-pandemin samt att identifiera lärdomar som kan överföras till det framtida arbetet med regional samverkan. I projektplanen betonades att behovet av samverkan ökat under en senare period och att lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630) med påföljande regionbildningsprocesser utgör ett tydligt exempel på en förväntan om att samverkan ska ske. Regionerna har ett ansvar för att samordna det regionala utvecklingsarbetet där kommunerna förväntas vara en viktig aktör. Samtidigt som liknande behov av samverkan mellan framför allt regioner och kommuner finns även på andra områden såsom inom vård, hälso- och sjukvård utgör regionens samordningsuppdrag för regional utveckling en viktig ram för studiens resonemang, i enlighet med projektbeskrivningen för den studie som redovisas genom den här rapporten.

Den här studien ska därför inte tolkas som en studie av krishantering. Den genomförda undersökningen har inte haft som ambition att studera hur den specifika krisen som uppstod med Covid-19-pandemin har hanterats. Det är Länsstyrelsen i Östergötland som har ansvar för att i länet samordna arbetet med kriser, inklusive den kris som uppstod när Covid-19-pandemin slog till med full kraft. I det sammanhanget har Länsstyrelsen organiserat möten där ledande företrädare för bland annat regionen och kommunerna har deltagit.

Med utgångspunkten i att det är lärdomar för framtida samverkan som är i fokus för det genomförda forskningsuppdraget har följande övergripande syfte formulerats: Syftet är att analysera om erfarenheterna från den här extrema situationen – som perioden för Covid-19-pandemin representerar – kan nyttjas för att utveckla framtida ändamålsenliga strukturer och arbetsformer för samverkan mellan regionen och kommunerna i framför allt det regionala utvecklingsarbetet. Följande forskningsfrågor om målsättning, arbetsformer och roller har varit vägledande.

- Hur identifierar man gemensamma intressen för och definierar målsättningen med olika strukturer för samverkan?
- Hur utvecklas olika arbetsformer för samverkan?
- Hur definierar man sina respektive roller för samverkan?

Rapporten är indelad i fem kapitel. Denna inledning följs av kapitel två som ger en bredare bakgrund till frågan om samverkansstrukturer för det regionala utvecklingsarbetet. Kapitel tre beskriver studiens metod och empiriska material. Kapitel fyra beskriver resultatet och kapitel fem slutsatser och lärdomar.

2. Bakgrund – samverkansstrukturer och styrstrukturer

När vi försöker att förstå och analysera de samverkansstrukturer som den här rapporten handlar om utgör den breda diskussionen om "governance" som sedan 1990-talet har utvecklats till ett omfattande forskningsfält (Hagedorn Krogh, 2017) en viktig utgångspunkt. Governance betecknar en styrstruktur som sker genom organisationsöverskridande nätverk och där samverkan är ett nyckelord. Till svenska översätts governance ofta till nätverksstyrning, i kontrast till "government" som är en benämning för formell och hierarkisk styrning. I den här rapporten använder vi governance och nätverksstyrning som synonyma begrepp.

Utvecklingen av nätverksstyrning har studerats i forskningen utifrån olika utgångspunkter. Inriktningarna från organisationsperspektiv och styrningsperspektiv kompletterar och överlappar varandra. Studier med utgångspunkt i organisationsperspektivet riktar intresset mot hur processer som driver nätverk är beroende av olika faktorer, exempelvis tillit, legitimitet, ömsesidigt beroende, gemensamma intressen och kapacitet, som i samspel påverkar hur samverkan kan främjas till stöd för en fortgående process. Forskning med intresse för styrning riktar fokus mot frågor om hur agendan upprättas för nätverksstyrning och hur det avgörs vilka frågor som ska inkluderas och exkluderas samt hur organisering för samverkan privilegierar olika intressen (Bevir, 2007).

Det råder en bred enighet inom forskningen om att samverkan behövs för att lösa samhällsutmaningar och det råder en bred enighet om att samverkan behöver hantera inneboende utmaningar som organisationsöverskridande samverkan bär med sig. Dessa inneboende utmaningar innebär att faktorer som stöder samverkan ständigt behöver säkras och återskapas. För det empiriska fält som den här rapporten hanterar och som är samverkansstrukturer mellan regionen och kommuner lyfter vi framför allt upp tre faktorer som forskningen återkommer till och betonar som betydelsefulla för att ändamålsenlig samverkan kan ske. Dessa är (i) förmågan att identifiera gemensamma frågor, (ii) tillit samt ömsesidig förståelse för de partners som ingår i samverkansstrukturen, samt (iii) motivation hos de involverade att delta (Emerson et al., 2012). Dessa tre faktorer styrs och skapas genom en kombination av, å ena sidan, strukturella och organisatoriska villkor och, å andra sidan mer situations- och platsspecifika förhållanden som kan vara individers initiativ och övertygelser samt utvecklingen av sociala nätverk.

Medan formella strukturer och regleringar kanske närmast förknippas med "government" – dvs. hierarkisk styrning (Bevir, 2007), menar vi att dessa även har stor påverkan på hur nätverksstyrning utvecklas. Man kan också särskilja hård och mjuk styrning och som har varit centralt för diskussioner om hur EU:s program genomförs. Den mjuka styrningen lyfts ofta fram som en

grundläggande påverkansfaktor till att nätverksstyrning utvecklas. Emellertid kan det vara så att styrning som uppfattas som mjuk, exempelvis kriterier för att få del av ekonomiskt stöd via politiskt uppsatta program, över tiden kan etableras som i praktiken obligatoriska att följa (Carlsson och Mukhtar-Landgren, 2018) för möjligheten att resurssätta insatser inom olika områden.

Vad gäller nätverksstyrning för regionala utvecklingsfrågor finns det en övergripande formell reglering som styr: Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete. Den statliga regleringen av regionens uppdrag inom regional utveckling – dvs. statens hierarkiska styrning av regionerna och indirekt kommunerna – anger att det ingår i regionernas uppdrag att samverka med länets kommuner. Detta anges i 14 § enligt följande och med kursivering tillagd:

Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska samordna insatserna för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin. *Samordning ska ske med berörda kommuner*, regioner samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Även näringslivet och det civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjligheter till samverkan.

Forskning om nätverksstyrning studerar strukturer där både offentliga och privata aktörer kan ingå i olika samverkansprocesser (Mikhaylova, 2017). De samverkansstrukturer vi har studerat i den här rapporten utgör exempel på en specifik form av nätverksstyrning ur två avseenden. För det första är dessa samverkansstrukturer slutna nätverk med givna deltagare. För det andra finns deltagarna uteslutande inom den regionala och den kommunala sektorn. Strukturerna kan beskrivas vara exempel på policynätverk med påverkan på formulering av politiska mål (Bevir, 2007; Mikhaylova, 2017). Policynätverk kan i sin tur delas in i två typer; ”policygemenskap” eller ”saknätverk”. En policygemenskap är ett nätverk där deltagarna delar samma värderingar och intressen och arbetar tillsammans för att uppnå gemensamma mål. Policygemenskaperna är därför den form av policynätverk som är mest förknippat med begreppet governance – med idén om att man arbetar tillsammans för att uppnå gemensamma mål. Ett saknätverk har i stället en grund i en gemensam sakfråga där man ofta saknar konsensus kring hur denna sakfråga bör hanteras. Här är det således vanligare att de olika aktörernas intressen inte överensstämmer med varandra och att maktstrukturer därmed blir mer påtagliga (Bevir, 2007). Vi återkommer till hur samverkansstrukturerna som studeras i den här rapporten kan betraktas som saknätverk, i vilka medlemmarna har lite olika intressen och där nätverket motiveras av att man har frågor att hantera som innebär regionala beroenden mellan kommuner och regionen.

Regionernas och kommunernas mandat och ansvar – förenar och styr

Regionbildningen, som har inneburit att de politisk-administrativ regionerna i Sverige har inrättats, genomfördes succesivt under ett par decennier fram till januari 2019. Från det datumet hade alla landsting i Sverige omvandlats till de rådande 21 politiskt-administrativa regionerna, inklusive Gotland där kommunen sköter de regionala uppgifterna.

I en artikel publicerad 2015, då processen att bilda regioner i Sverige var inledd men inte avslutad för hela landet, diskuterades hur den då nära förestående regionaliseringen innebar förutsättningar för regionala styrningsstrukturer. Här var samverkan mellan regionerna och kommunerna i fokus. En övergripande fråga som ställdes var om samverkansstrukturer i huvudsak skulle komma att formas utifrån en top-down-process som säkerställer möjligheter till central statlig kontroll och övervakning, eller om dessa skulle komma att formas utifrån en bottom-up-process, inriktad på att ge kommuner en aktiv roll i att organisera och delta i regionala styrelsearrangemang (Johansson et al., 2015). I samma artikel förespåddes att regionaliseringen skulle kunna riskera att öka spänningarna mellan kommuner och regionerna. Med grund i en empirisk studie av kommunernas i södra Sverige visades att legitimitetsproblemet kan komma att bli ett grundläggande hinder. Från kommunernas sida uppfattade man att deltagandet i regionala beslutssystem riskerade att resultera i att avstånd uppstår till den egna lokala demokratiska basen. De kommunala politiska ledarnas legitimitet baseras på de lokala valen. På så sätt behöver samverkansstrukturer mellan regionen och länets kommuner hantera demokratiska utmaningar (Johansson et al., 2015).

Diskussionen om samverkan som en top-down process eller som en bottom-up-process riktar uppmärksamheten mot frågan om legitimitet för samverkansstrukturer som omfattar de olika demokratiska organ som kommuner och regionen representerar. För att förstå villkoren för sådan samverkan behöver man förstå innebörden av att de involverar formellt fristående politiska aktörer med omfattande mandat och ansvar som samtidigt står i beroendeförhållande till varandra (Hermelin & Wänström 2017; Hagedorn Krogh 2020, Wänström 2021). Styrningsmässigt har regioner och kommuner en gemensam nationell reglering genom kommunallagen (2017:725). Kommunallagen reglerar den politiska styrningen för regioner och kommuner. Genom regioner och kommuner organiseras nämnder för specialområden. Region Östergötland har tre nämnder förutom Regionstyrelsen. Dessa är Trafik- och samhällsplaneringsnämnden, Regionutvecklingsnämnden samt Hälso- och sjukvårdsnämnden. De här tre nämnderna avspeglar regionernas centrala ansvarsområden, som är hälso- och sjukvård, kollektivtrafik och regional utveckling. Det finns en omfattande reglering av regionernas och kommunernas uppdrag. Vad gäller

regionernas uppdrag omfattar detta exempelvis Hälso- och sjukvårdslag (2017:30); Lag om kollektivtrafik (2010:1065); samt Lag om regionalt utvecklingsansvar (2010:630). Genom den statliga nivån och EU formeras dessutom olika strukturer för mjuk styrning riktade mot respektive regioner och kommuner och som i sin tur kan avspegla sig i hur regional samverkan och regional nätverksstyrning formeras med regionen och kommunerna. Till detta tillkommer en framväxande struktur av mellankommunala samarbeten för en rad frågor och som även kan beröra regionens olika uppdrag.

Regionernas uppdrag inom vård, kollektivtrafik och regional utveckling har täta samband med kommunernas olika mandat och uppdrag inom välfärd, fysisk planering och näringslivsfunktioner. Detta skapar ett ömsesidigt beroende inom en rad olika sakområden, vilket innebär att de studerade samverkansstrukturerna i studien kan beskrivas i termen av ett saknätverk, dvs. nätverk som kretsar kring en gemensam sakfråga men där det saknas en konsensus kring hur denna sakfråga bör hanteras (Bevir, 2007). En viktig motivation till att dessa strukturer skapas är att regioner och kommuner har att hantera mandat och kompetenser som i praktiken är integrerade. Det här visar att statens formella reglering för regionernas och kommunernas uppdrag – dvs. government – utgör en viktig strukturell grund för att samverkansstrukturerna och därmed hur nätverksstyrning uppstår.

Ovan diskuterades hur governance är styrsystem som innefattar informella maktstrukturer och mjuk styrning. I det här sammanhanget är det viktigt att påminna sig om att den större geografiska skalan för regionen inte ska förväxlas med politiska styrvåer. Generellt sett har inte regionen mandat att styra kommuner. I en rapport från 2017 beskrivs detta som att "[f]ör svenska förhållanden saknas i princip system som kan hantera intressekonflikter mellan lokal och regional nivå" (Tillväxtanalys 2017, s. 18). Trots detta kvarstår det styrningsrelationer mellan regioner och kommuner som kan uppstå på olika sätt för olika sakområden. Detta kan vara en effekt av hur uppdragen formellt regleras genom statens styrning ("government"), eller genom hur olika strukturer för mjuk styrning skapar förväntansstrukturer – det vill säga förväntningar på hur styrningen bör organiseras och fungera vilka till exempel kan vara kopplade till ekonomiska incitament. EU:s styrning är en viktig typ av mjuk styrning inom området regional utveckling. Att regionen står som värd för de studerade samverkansstrukturerna kan också betraktas utifrån ett styrningsperspektiv där styrningen kan ta sig uttryck i hur rollfördelning och dagordning bestäms.

Regionbildningen och regionalt utvecklingsansvar

Frågor om regional utveckling har successivt överförts till den regionala nivån i takt med att landstingen omvandlades till regioner. Frågor om regional utveckling utgör därmed det yngsta av de områden som kan beskrivas som

regionernas huvuduppgift och kan betraktas som ett fält under formering och kontinuerlig rörelse. I kontrast till detta är hälso- och sjukvård det mest omfattande uppdraget och som har en lång tradition från landstingstiden. Kollektivtrafiken är ett ansvar på regional nivå sedan 2012 och som i de allra flesta fall sker genom regionerna.

Frågan om hur regionerna hanterar sitt ansvar för regional utveckling i samverkan med kommunerna har utgjort en viktig bakgrundsfaktor i den här studien. Det som gör ansvaret för regional utveckling specifikt – i jämförelse med uppdraget för sjukvård och kollektivtrafik – är att det är ett område för regionerna inom vilket man har jämförelsevis låg rådighet i relation till de insatser som krävs för att uppställda strategier ska kunna implementeras. Därmed blir samverkan med andra organisationer och över sektorsgränserna ett nödvändigt inslag för att den regionala utvecklingspolitiken ska kunna genomföras. Organisering för det här området omfattar förväntningar på att regionerna är initiativtagare och sammankallande för samverkansstrukturer. Sådan samverkan sker i många olika konstellationer; med privat sektor, civilsamhället och med aktörer inom offentlig sektor. Med den bakgrunden kan vi se att i regionernas regionala utvecklingsansvar ingår att arbeta genom samverkan och att främja och organisera samverkan

Sveriges kommuner och regioner (2021) har konkretiserat vilka uppdrag som tillfaller regionen i Sverige som en följd av lagen om regionalt utvecklingsansvar i följande lista:

1. arbeta fram och fastställa en strategi för utvecklingen i länet
2. samordna insatser för att genomföra denna strategi
3. besluta om hur medel för regionalt tillväxtarbete ska användas
4. följa upp, utvärdera och redovisa resultaten av tillväxtarbetet till regeringen
5. utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram
6. upprätta och fastställa länsplaner för transportinfrastruktur

Med fokus på hur regionens roll beskrivs i den här punktlistan kan vi se att den ska vara proaktiv och *arbета fram* en strategi för utveckling – den regionala utvecklingsstrategin (RUS). RUS är ett styrdokument för regional utveckling som utarbetas genom många dialoger med kommunerna och en rad andra organisationer, men formellt sett beslutas genom regionen. Detta innebär en aktiv roll för regionen som står i kontrast till att *samordna* i punkt två – som är mer inriktat mot att främja och stödja. Punkt tre om att *besluta* vittnar om att regionen har mandat att fördela finansiella medel vilket

kan betraktas som ett viktigt verktyg för att kunna påverka hur satsningar fördelas. Punkt fyra om att *följa upp*, är återigen mer passivt och handlar om att förse staten med information. Punkt fem förtydligar att regionerna arbetar utifrån EUs styrning som man behöver *anpassa* sig till. Punkt sex, till slut, är en mer tydlig och aktiv roll och handlar om att *upprätta* en plan som görs tillsammans med Trafikverket (dvs. staten) och som reglerar hur finansiella medel för infrastruktur fördelas. Det här visar att regionen har olika roller inom det regionala utvecklingsansvaret och som varierar på en skala från pro-aktiv och initierande till stödjande och främjande. Vidare framkommer från denna punktlista att regionen är beroende av andra aktörer i sitt regionala utvecklingsarbete.

Den första punkten ovan handlar om att regionerna har ansvar för att arbeta fram en regional utvecklingsstrategi, dvs. RUS. I oktober 2021 antog Region Östergötlands fullmäktige den nya utvecklingsstrategin för regionen. Regionerna roll för RUS specificeras i Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete enligt följande (7 §) (och med vår egen kursivering):

Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska ...
utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling (regional
utvecklingsstrategi) och *samordna insatser för att genomföra
strategin.*

Inom uppdraget man har inom regional utveckling befinner sig således regionerna i ett organisatoriskt landskap som präglas av såväl flernivårelationer, som av nätverksliknande relationer. I det sammanhanget utgör den nationella strategin för regional utveckling ett viktigt styrdokument. För perioden 2021-2030 har detta dokument titeln "Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet". De strategiska områdena som anges är fyra till antalet och omfattar:

- likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet
- kompetensförsörjning och kompetensutveckling i hela landet
- innovation och förnyelse samt entreprenörskap och företagande i hela landet
- tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystem

Den här listan visar tydligt att både regionala och kommunala uppdrag finns med som prioriterade områden för den nationella strategin. Här omfattas t.ex. boende, välfärd och kompetensutveckling, vilka utgör tydliga kommunala ansvarsområden. Det här resulterar i en komplex styrning i vilken staten via hård styrning (Förordningen) och mjuk styrning (Nationell strategi) styr hur regionen fattar beslut om ett styrdokument som förutsätter kommunala åtaganden för att kunna genomföras.

Tidigare studier, genomförda av författarna till den här studien, visar att kommunernas perspektiv på regionövergripande samverkansstrukturer varierar (Hermelin och Wänström 2017, Hermelin och Trygg, 2018; Wänström 2021). Varje kommun har sina specifika organisatoriska och resursmässiga förutsättningar som påverkar hur man strategiskt förhåller sig till att vara delaktig i det regionala utvecklingsarbetet. Möjligen har de små kommunerna stora behov av ett gemensamt eller samordnat utvecklingsarbete, med egna små resurser och begränsad tillgång till specialistkompetens inom olika områden. Möjligen har de stora kommunerna mer omfattande resurser och god tillgång till egen specialistkompetens och därmed ett mindre behov av ett samordnat utvecklingsarbete genom regionen. Vidare har vi sett indikationer på att arbetsmarknadens geografi har betydelse för kommunernas engagemang för regionala utvecklingsfrågor. Om man har en stor lokal arbetsmarknad med inpendling till kommunen motiverar detta att man är mer involverad i näringslivsfrågor, infrastrukturfrågor och frågor om utbildning och kompetensförsörjning och andra frågor med nära koppling till regionala utvecklingsfrågor än vad kommuner med liten lokal arbetsmarknad är. I det här sammanhanget är det också viktigt att ha i beaktande att det inom länet Östergötland finns flera olika arbetsmarknadsregioner och att detta sannolikt påverkar enskilda kommuners upplevda behov av regionövergripande samverkan kring olika frågor.

3. Den empiriska studien och bakgrund

Syftet med denna studie är således att analysera om erfarenheterna av regional samverkan från perioden för Covid-19-pandemin kan nyttjas för framtida ändamålsenliga strukturer och arbetsformer för samverkan mellan regioner och kommuner i framför allt det regionala utvecklingsarbetet. Detta motiverade oss att koncentrera arbetet med empirisk insamling från involverade aktörer till hösten 2021. På så sätt var det vår förhoppning att respondenterna skulle ha i färskt minne sina erfarenheter från det mer allvarliga läget för Covid-19-pandemin.

Den empiriinsamling som vi genomförde under hösten 2021 omfattade 13 djupintervjuer. Intervjuerna genomfördes med en regionstyrelseordförande, en regiondirektör, sju kommunstyrelseordförande, och sex kommundirektörer. Det stora flertalet genomfördes via digital plattform. Vi samlade in elva enkäter från fem kommunstyrelseordförande och sex kommundirektörer. Vidare har vi kompletterat det empiriska materialet genom intervjuer av två representanter från Länsstyrelsen i Östergötland. Dessa genomfördes under de första månaderna av 2022 och var motiverat utifrån att Länsstyrelsen kontinuerligt varit närvarande på mötena för samverkansstrukturerna under den studerade perioden.

Utifrån att det empiriska materialet med intervjuer och enkäter utgör ett centralt material för den här studien är det viktigt att beskriva ramarna för denna materialinsamling. Detta innebar att frågorna som vi ställde var av övergripande art där målet primärt var att samla in enskilda individers reflektioner kring upplevelser av att ingå i samverkansstrukturerna. Studien är avgränsad från att göra detaljerade beskrivningar av organisering av möten vad gäller upprättande av agendor och från att samla in information om riktningen på diskussionerna. Studien har inte omfattat egna observationer av möten. Vidare är studien helt avgränsad från att bedöma vilket värde som har uppstått genom samverkansstrukturerna. Det betyder att den här studien inte är en utvärdering, dess fokus är istället riktat mot att identifiera erfarenheter av samverkan under perioden för Covid-19-pandemin och på vilket sätt dessa kan vara till stöd för framtida ändamålsenliga former för samverkan.

Förutom det empiriska primärmaterialet, dvs. intervjuer och enkäter, har vi fått tillgång till några styrdokument som upprättats för att organisera samverkansstrukturerna som vi har studerat. Här ingår dokumentet daterat 2018-10-07 med titeln: "Samrådsstruktur mellan Region Östergötland och länets kommuner för Östergötlands utveckling". Detta dokument beskriver förslaget till ny samrådsstruktur mellan Östergötlands kommuner och Region Östergötland som gäller från 2019-01-01. Vidare har vi haft tillgång till "Arbetsplan 2020/21 för Samrådet för strategiska frågor i Östergötland". I den här arbetsplanen introduceras "regional utveckling" tidigt som ett viktigt tema och det beskrivs att "[u]tgångspunkten för utvecklingsarbetet

i Östergötland är utvecklingsstrategin för Östergötland.” Arbetsplanen för samrådet konkretiserar frågor som ska hanteras och dessa sorteras till följande huvudområden: Samhällsplanering, trafik och transporter; Strategiska hälso- och sjukvårdsfrågor; Arbetskraftsförsörjning – Kompetensförsörjning; Linköpings universitet. Det gör att arbetsplanen i sin struktur, dels begränsas till regionala utvecklingsfrågor och dels öppnar upp mot sakområden väldigt brett. De här dokumenten bekräftar att samrådsstrukturen primärt representerar saknätverk med grund i sakfrågor, som definierades i kapitel 2 ovan.

Bakgrund om den regionala kontexten

Samtidigt som regionala samverkansstrukturer är ett generellt fenomen som ovan beskrivits som nödvändiga för regioner och kommuner att ingå i för att kunna genomföra sina åtaganden, kan vi utifrån tidigare studier se att dess organisering varierar (Wänström, 2021). Även om regionerna är ålagda att samverka med kommunerna finns det inga formella krav på hur detta specifikt ska ske. Samverkansstrukturer i Östergötland som relaterar till regional utveckling har formerats och omformerats sedan regionbildningen 2015. I samband med regionbildningen i Östergötland avvecklades Regionförbundet Östsam, vilket var ett viktigt organ för regionala utvecklingsfrågor. Östsam fungerade som en medlemsorganisation för alla 13 kommuner i länet. Varje kommun var representerad i Östsams fullmäktige och hade ett formellt veto. Möjligen utvecklades då det regionala utvecklingsarbetet utifrån en idé om att ingen kommun skulle behöva använda sitt formella veto. Man tog hänsyn till att regionförbundet var en medlemsorganisation och till att alla medlemmar bör vara nöjda med organisationens prioriteringar och arbetssätt. Samtidigt var de regionala utvecklingsfrågorna inte vidare politiserade. De som fattade beslut om den regionala utvecklingspolitiken var inte valda till detta uppdrag i allmänna val, utan indirekt av sina kommuner eller partiföreningar.

Enligt ett avtal som upprättades 2014 (i samband med regionbildningen) om regionalt utvecklingsarbete, mellan Landstinget i Östergötland och Östergötlands kommuner var man ”överens om att det regionala utvecklingsperspektivet och förutsättningar för samverkan ska beaktas vid beredning och beslut inom ramen för de verksamheter/uppgifter som kommunerna respektive regionen ansvarar för. Även för verksamheter/ uppgifter där kommunen eller regionen har egen beslutsrätt ska detta beaktas” (Landstinget i Östergötland 2014a, s. 4).

Vi befinner oss alltså i en situation där en regionorganisation, som i sig är bärare av ett institutionellt arv från två olika organisationer – dvs. landstinget och Östsam – och 13 olika kommuner, ska bygga upp ett system för regional utveckling. I en sådan situation finns goda skäl att uppmärksamma och löpande reflektera över hur den institutionella historien som regionförbundet, landstinget och kommunerna bär med sig, påverkar hur organiseringen av det

regionala utvecklingsarbetet i regionen har skett och även dess framtida vägar. Detta påverkar också formella roller och ansvar såväl som föreställningar om roller och rollfördelning. För de samverkansstrukturer som den här rapporten diskuterar har vi uppfattat att regionen och kommunerna har olika roller. Regionens roller omfattar att leda mötena som sker genom samverkansstrukturerna, att vara den som part som leder arbetet med att upprätta styrdokumentet för samverkansstrukturen, samt att vara sammankallande. Kommunerna deltar i upprättandet av styrdokumentet, planeringen inför mötena och i diskussionerna på mötena.

4. Resultat

Det här kapitlet beskriver våra resultat från intervjuer och enkäter riktade mot deltagare i de olika samrådsstrukturerna; dels inom det strategiska samrådet för politiken och dels inom ledningsgruppen för strategiska frågor. Våra huvudkällor för detta är kommunstyrelseordförandena respektive kommundirektörerna för länets kommuner.

Erfarenheterna av samverkan i det strategiska samrådet (politiken)

Till mötena med strategiska samrådet kallas kommunstyrelseordförandena samt oppositionsråden för respektive kommun i länet. Dessa utgör sammantaget 26 personer som tillsammans med representanter för regionen innebär att det är en stor grupp som träffas då det strategiska rådet sammankallas. Detta är en viktig aspekt som påverkar vilken typ av samtal som kan förväntas under mötena.

Ett övergripande intryck från intervjuerna med de kommunstyrelseordförande som deltagit på mötena för det strategiska samrådet är att man har uppfattat att den samverkan som skett mellan deras egna kommunala organisationer och den regionala organisationen har fungerat bra under pandemin. Detta är emellertid i hög grad med hänsyn till frågor som direkt berör hanteringen av Covid-19-pandemin. Den här bedömningen har stärkts av att man har tagit del av vittnesmål från tjänstepersoner som agerat närmare den kommunala operativa verksamheten. Från tjänstepersoner har man fått höra att kontakterna med regionen har varit konstruktiva och ändamålsenliga. Det har emellanåt funnits önskemål från kommunernas sida om att regionen skulle leverera mer verksamhet än vad som skett, till exempel i relation till testningen under hösten 2020. I det stora hela verkar det dock som att respondenterna uppfattar att den mer operativa samverkan som har pågått på lite lägre nivåer mellan de regionala och kommunala verksamheterna har fungerat mycket tillfredställande.

När det gäller den specifika pandemirelaterade samverkan som skett på mötena mellan ledande regionala och kommunala politiska företrädare (framför allt genom de strategiska samråden) framkommer emellertid en lite mer splittrad bild av hur väl man tycker att det har fungerat. Under pandemins tidigare del, dvs. under våren och sommaren 2020 förekom en hel del informationsutbyte på mötena för det strategiska samrådet. Dels i form av att regionen informerade om sin verksamhet och de beslut som de fattat, dels att man vidarebefordrade information som man fått från staten. Det här var något som flertalet i studien uppfattade som befogat och värdefullt. Det uppfattades som viktigt att alla kommuner har tillgång till samma grundläggande information.

Vidare så hade man vid mötena en så kallad "runda" där kommunstyrelseordförandena från respektive kommun redogjorde för läget i sin kommun – till exempel vilka utmaningar man brottades med och vilka lösningar man arbetade med. Det fanns några kommunstyrelseordförande som upplevde att det här inte utgjorde ett effektivt utnyttjande av mötestiden. Flertalet kommunstyrelseordförande verkar dock upplevt detta som motiverat – att det var viktigt att få en bild av hur det var och vad man gjorde i andra kommuner.

Det fanns således ett betydande inslag av informationsöverföring på de strategiska samråden tidigt under pandemin där deltagarna intog rollerna av företrädare eller till och med talespersoner för sina organisationer som ger och tar information till varandra. Samtidigt fanns det önskemål från vissa kommunstyrelseordförande om att formera en praktiserade och mer aktiv samverkan på de strategiska samråden. Detta syftar på att diskutera och lägga grunden för gemensamma strategier och förhållningssätt. En del kommunstyrelseordförande uttryckte till exempel ett behov av att identifiera, samt inte minst kommunicera ett gemensamt budskap kring hur och när man skulle stänga idrottshallar, badhus etc. och att man därmed också kunde ge ett samlat politiskt budskap till medierna i frågan.

Men det fanns också kommunstyrelseordförande som upplevde att det är svårt att använda det här specifika forumet, det strategiska samrådet, till den sortens konkreta praktiska frågor. Dels eftersom det är för många deltagare i det strategiska samrådet – det är svårt att föra reella konstruktiva diskussioner när det sitter omkring 30 personer runt samma bord. Dels eftersom det strategiska samrådet träffas för sällan – att man inte kan vänta några veckor med att diskutera och avgöra den sortens frågor. För de här kommunstyrelseordförandena behövdes därför ett mer snabbfotat forum som kan träffas på mycket kortare varsel och som inte består av lika många personer.

Sammantaget ger intervjuer och enkätsvar från kommunstyrelseordförandena till delar ett samstämmigt intryck och till delar en splittrad bild. Det framkommer inte någon enhetlig bild av hur mötena i de strategiska samråden ska balansera inslag som innebär informationsutbyte, respektive dialoger till grund för mer konkreta överenskommelser. Vidare är bilden, mer generellt, att de intervjuade representanterna för kommunerna inte har tydligt uttalade uppfattningar om hur de anser att den här gruppens möten ska utvecklas.

Erfarenheterna av samverkan i ledningsgruppen för strategiska frågor (ledande tjänstepersoner)

Underlaget för den här sammanställningen om erfarenheter av samverkan inom ledningsgruppen för strategiska frågor utgår i första hand från sex intervjuer och fem enkätsvar från kommundirektörer. Det beskrivs att det under perioden varit hög närvaro på mötena och att dessa har uppskattats,

framför allt i relation till hur de varit till stöd för att lösa akuta frågor som uppstod i samband med Covid-19-panedmin. Distansläget underlättade deltagandet trots att mötena blev mer frekventa. Mötena innefattade informationsspridning mellan kommunerna och mellan regionen och kommunerna. Vidare värderades Länsstyrelsens närvaro vid mötena. Man beskriver att fokus under den här perioden har varit på frågor om hur man hanterar Coronapandemin och att detta har skapat en hög motivation till att delta.

Det som mest har påverkat närvaron har varit krisens art och vikt.
(Kommundirektör)

Sammantaget beskrevs att diskussionerna under perioden präglades av pandemin och gemensamma utmaningar och som också innebar att meningsskiljaktigheter om exempelvis ansvarsfördelning kom i bakgrunden. Pandemin var ett gemensamt problem som skapade ömsesidiga beroenden i den här gruppen och som i hög grad är kopplat till regionens uppdrag för hälso- och sjukvård och Länsstyrelsens ansvar för säkerhetsfrågor.

Vidare nämnde många informanter att frågan om Nära vård diskuterades under den här perioden, vilket kan ses som ett exempel på en fråga som relaterar till en konkret verksamhet. Enligt SKR utgör Nära vård en modell för ett nytt sätt att arbeta med hälsa, vård och omsorg. Den här modellen syftar till att organisera för en mer tillgänglig vård i kombination med att resurserna inom vård och omsorg kan användas bättre och därmed räcka till fler. Med andra ord handlar det om att införa en bredare och mer djupgående reform med lång tidshorisont. Nära vård är på så sätt en sakfråga men som har en längre tidshorisont än de flesta pandemirelaterade frågorna och utgör därmed ett exempel på hur samrådet kan utvecklas till ett sakkätverk. Det är svårt att avgöra från vårt empiriska material om det var så att pandemiläget som centrerar frågor om sjukvård skapade en situation som underlättade fruktbara diskussioner även om mer långsiktiga frågor inom det här fältet.

Under intervjuerna och i enkäterna ställdes frågor som handlade om övergripande aspekter för samrådsstrukturen. Vi bad respondenterna reflektera kring rollfördelning och hur regionala utvecklingsfrågor utgör en samverkansfråga som ingår i agendan för samrådsstrukturen. Här blev svaren till stora delar generellt hållna. Ett sammanfattande intryck från respondenternas svar är att dessa balanserar mellan, å ena sidan, att betona värdet av samverkan i ledningsgruppen för strategiska frågor och att vittna om att förtroende skapas genom denna och å andra sidan, formulera kritiska reflektioner framför allt med utgångspunkt i hur man uppfattade ramarna för organiseringen. Detta menar vi kan vara en effekt av två saker. Dels att det faktiskt var oklart för de vi pratade med om hur ramarna är satta för den här samverkansstrukturen. Vidare har skillnader mellan olika kommuner en betydelse. Det betyder att samtalen genom samrådsstrukturerna behöver balansera respekt för denna heterogenitet samtidigt som man värnar sin egen kommuns perspektiv. Detta

kopplar tillbaka till definitionen av saknätverk i kapitel två och som innebär att nätverksmedverkan motiveras utifrån en grund i att man delar intresse i samma fråga, men inte nödvändigtvis delar uppfattningen om hur frågor ska lösas. Heterogenitet i gruppen har sin grund i olika mandat och ansvar för regionen och kommunerna samt i skillnader mellan kommunerna (till exempel vad avser storlek, in- eller utpendling mm). I det sammanhanget spelar geografin roll. Kommuner som ligger vid länsgräns har funktionella band med flera regioner. Geografiska kommunkluster skapar strukturer som exempelvis "Östbanken" där man identifierar gemensamma intressen som motiverar till samverkan för att hantera mellankommunala frågor.

Frågor som behandlas i samrådsstrukturerna kan delas upp mellan de som berör både regionen och kommunerna, och de som främst berör kommunernas verksamhet såsom mellankommunala frågor. Den senare kategorin frågor kan beröra en, flera eller alla av kommunerna. De stora kommunerna får en specifik roll för samrådsstrukturerna och kan uppfatta sig (och uppfattas av andra kommuner) som regionala ledare ur olika aspekter och därmed i någon mening mer likställda med regionen, jämfört med de mindre kommunerna. Utifrån det material vi har samlat in för den här studien, framgår det som att mötena centrerar kring, och att man upplever att de rimligtvis ska centrera kring, frågor som berör både regionen och kommunerna. Allt detta visar på behov att skapa en ömsesidig förståelse för vad de regionala utvecklingsfrågorna som hör till den här samrådsstrukturen omfattar, för varandras roller inom dessa frågor, samt för varandras roller för samrådsstrukturen.

Vad gäller ramarna för samverkansstrukturen beskriver en respondent att diskussioner om arbetsformer skett under senare tid, men har parkerats. Det här uppfattas som en svår fråga då det behöver redas ut om eller på vilket sätt samverkansstrukturen är regionens grupp eller en gemensam grupp för regionen och länets kommuner. Detta bekräftas av en annan respondent som menar att rollerna nog inte är klargjorda och inte heller tillräckligt specificerade. Detta påverkar, menar den här respondenten, motivationen till att man ska mötas. Det behövs ett tydligare svar på frågan om vad ska den här samverkansstrukturen ska göra. Ett sådant resonemang bekräftas av ytterligare en respondent som menar att vägen framåt är beroende av att ramar, syften och roller blir tydligare och att man organiserar samverkan på ett sätt som innebär att man växeldrar. Det senare syftar på att regionen och kommunrepresentanter behöver fördjupa den struktur av gemensamt värdskap som man kommit överens om, men vars exakta innebörd det råder lite olika uppfattningar om. Detta behöver balanseras mot att det är regionen som upprättar styrdokumentet, det är regionen som är sammankallande och det är regionen som enligt staten har samordningsansvar för regionala utvecklingsfrågor. Detta tillsammans skapar en bild av, trots initiativ och strukturer för att växeldra, att samråden i hög grad sker på regionens

arena. Enligt arbetsplanen för 2020/21 ansvarar Region Östergötland "... för att praktiskt hantera samråden och att säkerställa att de praktiska förutsättningar för samverkan finns". Här anges att "Samrådet för strategiska frågor [dvs. med politikerna] har ett arbetsutskott bestående av ordförande för samrådet samt tre representanter från länets kommuner". Detta framgår inte lika tydligt för ledningsgruppen för strategiska frågor.

Vad gäller området för regionala utvecklingsfrågor är avgränsningen för detta oklart för de vi intervjuat, vilket i sin tur utgör ett uttryck för att den här frågan generellt sett har en extremt otydlig avgränsning. Enligt den statliga regleringen (förordningen) har emellertid regionen ett lednings- och samordningsuppdrag för att arbeta fram en regional utvecklingsstrategi (RUS) som är ett centralt moment för regionen utvecklingsuppdrag. Den inneboende spänningen som finns inom en RUS förklaras med att det är ett dokument som arbetas fram i regional samverkan men formellt sett beslutas av regionen som också skriver fram insatsområden för vilka kommunen har mandat och ansvar. En annan respondent lyfter fram att regionen är starkt beroende av kommunerna om man ska kunna genomföra den regionala strategin. Det här kopplar tillbaka till diskussionerna i kapitel 2 om strukturella relationer i det svenska politiska systemet med ansvarsfördelning mellan regioner och kommuner och deras i grunden horisontella relationer. Med det här vill vi lyfta fram att spelplanen är långt ifrån gynnsam för att ett strategiskt och kraftfullt arbete ska kunna genomföras inom fältet för regional utveckling.

5. Att överföra erfarenheterna från samverkan i krissituation till samverkan för regional utveckling under normala förhållanden

Ovan framkommer således vittnesmål om erfarenheter från en väl fungerande samverkan kring hanteringen av Covid-19-pandemin. Nedan diskuteras förutsättningarna för att överföra eller på annat sätt ta med sig de positiva erfarenheterna från den intensifierade regionala samverkan under perioden under pandemin till arbetet framöver och med fokus på samverkan för regionala utvecklingsfrågor.

En slutsats skulle kunna vara att man med pandemihanteringen har visat prov på att man (regionen och kommunerna) kan samlas kring en gemensam utmaning och arbeta mot ett gemensamt mål. *Om det är möjligt att göra det med Covid-19-pandemin borde det även vara möjligt att lyckas med det i det regionala utvecklingsarbetet.* Resultaten av den här studien visar dock att så inte nödvändigtvis är fallet. De synpunkter som framkommit i studien pekar på några viktiga skillnader i förutsättningarna för att samverka kring frågor om regional utveckling jämfört med samverkan för att hantera effekter av Covid-19-pandemin. Vi upplever att de skillnaderna är viktiga dels för att man ska förstå utmaningarna med att samverka kring regionala utvecklingsfrågor, dels för att tydliggöra möjliga vägar för att möta utmaningarna med stöd i samverkan i första hand inte är kopplade till hur enskilda aktörer ställer sig till detta utan snarare till systematiska strukturella förhållanden. Nedan belyser vi den sortens skillnader kopplat till geografiska, verksamhetsrelaterade och tidsrelaterade aspekter, genom att vi jämför villkoren för samverkan som kan kopplas till pandemin med de som gäller för det regionala utvecklingsarbetet

Geografiskt betingade skillnader

För att inleda med hur geografiska aspekter gör skillnad kan vi konstatera att en pandemi är global till sin natur – viruset känner inte till några administrativa geografiska gränser så länge som det finns individer som färdas över gränserna. Även om andelen av invånarna i de 13 Östgötakommunerna som har bekräftats smittade skiljer sig något åt är det tydligt att alla kommuner i länet har haft ett behov av att försöka begränsa virusets spridning och dess negativa effekter på samhället. Kort sagt: det har funnits ett gemensamt problem där alla har haft ett stort intresse av att hantera pandemins spridning och effekter, såväl internt i den egna kommunala organisationen som tillsammans med regionen och de andra kommunerna i länet.

Till skillnad mot gränslösa virus utgör de administrativa gränserna och kommunernas geografiska placering i länet däremot ofta en betydande faktor för arbetet med regional utveckling. Hur man ser på behovet av olika reformer,

strategier och satsningar påverkas av geografiska aspekter. Betydelsen av en specifik satsning inom ett län varierar många gånger beroende på enskilda kommuners geografiska placering i relation till den plats där satsningen sker. Till exempel uppfattas sannolikt en regional satsning på skärgårdsturism som mer angeläget i Valdemarsvik än i Ödeshög, bland annat eftersom de positiva arbetsmarknadsmässiga effekterna av en sådan satsning skulle vara betydligt starkare i Valdemarsvik än i Ödeshög.

Bottom-up eller top-down i det regionala utvecklingsarbetet

Betydelsen av geografin och inte minst de kommunala geografiska gränserna blir extra tydlig om man applicerar ett så kallat bottom-up perspektiv på regional utveckling. Utifrån ett renodlat sådant perspektiv utgör regional utveckling summan av all den utveckling som sker i länets enskilda kommuner. Kommunernas huvudsakliga uppgift i det regionala utvecklingsarbetet blir då att verka för en så stor utveckling som möjligt i den egna kommunen. Utifrån ett sådant renodlat bottom-up perspektiv på regional utveckling kan det i vissa sammanhang till och med framstå som logiskt att kommunerna konkurrerar med varandra om till exempel företagsetableringar.

Ett renodlat top-down perspektiv på regional utveckling utgår istället från länet som en enda samlad geografi utan några kommunala geografiska gränser. Då spelar det ingen roll hur positiv utvecklingen är i en enskild kommun – man ser endast till den utveckling som sker i länet som helhet. Då är det de regionala (snarare än kommunala) perspektiven och intressena som styr agendan på de strategiska samråden där kommunerna förväntas understödja regionen i sitt arbete med att utveckla länet.

Grunderna för hur man organiserar kollektivtrafiken i länet utgör ett exempel på skillnaderna mellan bottom-up och top-down perspektiven på regional utveckling. (Kollektivtrafiken är för övrigt en fråga som flera ledande kommunala företrädare har valt att lyfta fram under intervjuerna i studien.) Utifrån ett top-down perspektiv skulle kollektivtrafikresurserna kunna användas bäst där varje investerad skattekrone genererar bäst effekter på de olika arbetsmarknadsregionerna i länet och/eller på miljön och därmed satsas i de mest tätbebyggda områdena samt till och från de stora arbetsplatserna i länet. Om man däremot applicerar ett bottom-up perspektiv är det de enskilda kommunernas behov av kollektivtrafik som står i centrum. Upplever man exempelvis i en kommun att en busslinje från kommunens centralort till en annan tätort i kommunen eller till centralorten i grannkommunen är viktig för utvecklingen i kommunen bör huvudmannen för kollektivtrafiken (regionen) tillhandahålla en sådan. Utifrån ett regionalt perspektiv skulle en sådan prioritering mycket väl kunna få relativt små regionala vinster i relation till arbetsmarknad och miljö, men för den enskilda kommunen skulle en sådan prioritering kunna göra en betydligt större skillnad.

De kommunala politikernas demokratiska legitimitet

De folkvalda kommunala beslutsfattarna (såsom kommunstyrelseordförandena) får hela sitt politiska demokratiska mandat från väljarna i den egna kommunen – deras demokratiska legitimitet är grundad i den kommunala snarare än i den regionala geografin. Detta gör det svårt för ledande kommunala politiker att bortse ifrån sin egen kommuns enskilda intresse. Så länge som kommunerna förväntas vara en viktig aktör i det regionala utvecklingsarbetet behövs det någon form av balansgång mellan regionala och kommunala behov och perspektiv.

Göran Cars beskriver hur geografiskt betingande prioriteringskonflikter kan uppstå till följd av att olika regionala och kommunala behov behöver balanseras i det regionala utvecklingsarbetet.

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 omkringsliggande kommuner. För andra kommuner i länet skulle dock de direkta effekterna av satsningen bli marginella eller helt utebli (Cars 2008, s. 101).

Enligt Cars (2008) kan den mångfald av olika kommunala förväntningar som finns på den regionala utvecklingspolitiken hanteras genom att man antingen satsar resurserna där förutsättningarna för tillväxt är störst (vilket skulle kunna vara residensstaden); 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 (jfr Wänström 2021, s. 13).

Ett sätt att försöka jämka ett kommunalt bottom-up perspektiv med ett regionalt top-down perspektiv på regional utveckling är att försöka identifiera någon form av *kommunernas gemensamma bästa*, vilket således skulle vara något som är bäst för alla kommuner i länet tillsammans oavsett kommunernas geografiska placering. Lyckas man identifiera något som är bäst för alla kommuner i länet torde det vara möjligt att samlas kring det och på så sätt få alla kommuner att aktivt arbeta i samma riktning. Rent teoretiskt framstår det emellertid som svårt att se att det finns en enda version av som utgör kommunernas gemensamma bästa i ett län – att till exempel två kommuner i var sin geografisk länsände (utan starka arbetsmarknadsband)

skulle ha samma behov av satsningar och prioriteringar kring till exempel kollektivtrafik och kulturverksamheter. Den bilden bekräftades vid flera tillfällen under intervjuerna med de kommunala företrädarna i den här studien. Vi har därför svårt att se att det skulle finnas en enda version av kommunernas gemensamma bästa – de framstår snarare som om det finns 13 olika versioner av vad som skulle kunna gå under beteckningen kommunernas gemensamma bästa.

Under intervjuerna har det dessutom framkommit förslag på att utveckla ett delat värdskap för de strategiska samråden och att ledningsgruppen för strategiska frågor överförs till kommunerna. En underliggande tanke är då att kommunerna själva skulle vara bättre än regionen på att leda arbetet med att identifiera sitt gemensamma bästa. Att det bland annat skulle resultera i en mer kommunanpassad och därmed mer kommunrelevant agenda som i sin tur resulterar i ett större kommunalt engagemang i och ansvarstagande för det arbete som pågår på de strategiska samråden. Vi utesluter inte att den sortens effekter skulle kunna uppstå, men konstaterar samtidigt att det förekommer skillnader mellan de ledande kommunala företrädarna kring hur man ska förhålla sig till olika aktuella frågor samt vad som därmed skulle utgöra kommunernas gemensamma bästa. Dessa skillnader, vilka i grunden således ofta är kopplade till geografi, blir inte sällan uppenbara i frågor som kan kopplas till regional utveckling, men var inte lika påtagliga i arbetet med att motarbeta och hantera konsekvenserna av Covid-19-pandemin.

Verksamhetsrelaterade skillnader

Under pandemin var det tydligt att kommunerna och dess verksamhet var beroende av delar av regionens operativa verksamhet. Vissa verksamheter, såsom regionens smittskyddsverksamhet, var kommunerna underställda, det vill säga man var tvungen att anpassa sin egen kommunala verksamhet till de beslut som regionen fattade på smittskyddsområdet. Därutöver fanns det en hel del pandemirelaterad operativ verksamhet som kommunerna inte var hierarkiskt underställda på samma sätt men där man var beroende av regionens kompetens och insatser.

Under hösten 2020 var frågan om testning en viktig fråga där man från kommunernas sida kommunicerade önskemål om att regionen skulle skapa förutsättningar för omfattande testning inom delar av den kommunala organisationens verksamhet. Här framkom det dock vissa problem då regionen beslutade sig för att hantera all testning inom den egna organisationen samtidigt som den maskin som användes i analysen av testerna gick sönder. Under intervjuerna har vi fått bilden av att det bland de kommunala företrädarna har funnits en viss frustration med att testningen inte fungerade optimalt under hösten 2020, men samtidigt en förståelse för att regionen gjorde sitt bästa för att det så fort som möjligt skulle fungera så bra

som möjligt. Det framstår därför inte som osannolikt att den kommunikation som bland annat skett på de strategiska samråden och på mötena med ledningsgruppen för strategiska frågor har bidragit till en ömsesidig förståelse för varandras behov och utmaningar på det här området. Vaccinationsverksamheten är ett annat exempel på en verksamhet som på många olika sätt är viktig för kommunerna och dess verksamhet. Här har det bland annat förts diskussioner om den geografiska placeringen av vaccinationsverksamheten, men där det i det stora hela verkar ha funnits en ömsesidig acceptans och förståelse för varandras olika behov och utmaningar.

Därutöver har naturligtvis kommunerna och regionerna haft ett stort behov av att samverka och identifiera gemensamma lösningar på en rad andra sjukvårdsrelaterade utmaningar under pandemin såsom att hantera ansvar som ligger i gränslandet mellan kommunernas och regionens verksamhet kopplade till äldreomsorgen. Med tanke på den betydande och omfattande verksamhet som regionen har ansvarat för under pandemin har det således funnits ett stort behov från kommunernas sida att ha en bra dialog med regionen kring regionens operativa verksamhet. I det sammanhanget blir också rollfördelningen naturlig – man intar rollen som företrädare för den operativa verksamhet som den egna organisationen utför och deltar i en dialog med företrädarna för andra verksamheter som på ett eller annat sätt påverkar den verksamhet som man själv företräder.

Regional verksamhet kopplat till innehållet i det regionala utvecklingsarbetet

Regionen bedriver en hel del operativ verksamhet som har direkt koppling till det regionala utvecklingsarbetet. Kollektivtrafiken utgör sannolikt det tydligaste exemplet på det. (Vilket också kan kopplas till arbetet med infrastrukturplaner.) Kollektivtrafiken utgör bland annat ett viktigt verktyg i arbetet med att utveckla arbetsmarknaderna i länet – en rörligare arbetsmarknad där det är enklare för enskilda individer att arbeta på en annan ort än den man bor i är viktigt för en väl fungerande arbetsmarknad och därmed också för länets utveckling. En väl fungerande kollektivtrafik gynnar därmed också utvecklingen i enskilda kommuner. Dels i relation till möjligheterna med att förse näringslivet i kommunerna med rätt kompetens, dels i relation till förutsättningarna för kommunerna att till exempel få enskilda invånare att utbilda sig och/eller lämna det kommunala försörjningsstödet till förmån för ett förvärvsarbete som ger skatteinkomster tillbaka till kommunen. Dessutom kan kollektivtrafiken ha ett starkt lokalt symboliskt värde – indragningen av en busslinje handlar inte bara om en förlorad service (som i många fall relativt få har utnyttjat) utan utgör också en symbol för att man på orten kan känna sig övergiven och i avsaknad av framtidstro. Kommunen och dess företrädare har därför ett stort intresse av en dialog med företrädarna för den regionala kollektivtrafiken i länet – det

är ett område där regionen har en betydande kompetens med påföljande verksamhet som är viktig för kommunerna.

Den sjukvård som regionen ansvarar för och till stora delar driver i egen regi är ett annat verksamhetsområde som påverkar utvecklingen i enskilda kommuner. Till exempel kan verksamheten på eller placeringen/etableringen av vårdcentraler ha stora beröringspunkter med kommunernas egna vård- och omsorgsverksamheter. Hur regionen väljer att använda det verktyget får således konsekvenser för såväl kommunernas egen utveckling och deras egna operativa verksamheter. Pandemin utgör, som framkommit tidigare, ett tydligt exempel på det. Det är därför naturligt för kommunerna och dess företrädare att ha en kontinuerlig dialog med regionala företrädare för regionens operativa verksamhet. En ledande kommunal företrädare i studien uttryckte det så här: "Vi har ett behov av att samverka med regionen om framför allt kollektivtrafik och sjukvård eftersom det är områden där regionen besitter omfattande kompetens."

En samordnande snarare än en företrädande roll

När det kommer till stora delar av det övriga regionala utvecklingsarbetet innehar inte regionen på samma sätt en kompetens och operativ verksamhet som kommunerna är intresserade av att föra en dialog kring. Regionen handhar en del statliga tillväxtmedel samt finansiella resurser från EU:s strukturfonder. Det är emellertid resurser som framför allt används till olika former av projekt som enskilda kommuner kan vara delaktiga i, men som sällan utgör en integrerad del av kommunernas operativa kärnverksamheter. Därutöver finns det frågor inom det regionala utvecklingsarbetet där regionen inte har någon egen operativ verksamhet och där regionens politiker och tjänstepersoner därmed inte har rollen som företrädare för någon egen verksamhet. I stället kan man då hamna i rollen som *samordnare* av andras (kommunernas) verksamhet, vilket vissa men långt ifrån alla kommunala företrädare upplever vara optimalt. Ett exempel på detta skulle kunna vara att regionen tar på sig rollen att samordna kommunernas utbildningsverksamheter. Vissa kommunala företrädare ser ett behov av det medan andra kommunala företrädare upplever att regionen (som inte har någon egen betydande verksamhet på det området) inte ska inta rollen som samordnare av kommunal verksamhet – att regionen då i praktiken informellt hierarkiskt kan komma att stå över kommunerna och därmed tala om för kommunerna vad de bör göra på det specifika området. Här framkommer således olika bilder bland de kommunala företrädarna. Vissa kommunala företrädare ser ett behov av mer mellankommunal samverkan på de möten som regionen står som värd för. Andra kommunala företrädare motsätter sig att regionen utgör en part i den sortens mellankommunala samverkan.

Kommunernas intresse av samverkan och samarbete med regionen verkar således primärt relatera till de områden där regionens och

kommunens operativa verksamheter och kompetenser möts – där det finns ett ömsesidigt behov av informationsutbyte om och dialog kring varandras verksamheter. Pandemin utgör ett bra exempel på den sortens behov av ett informationsutbyte och dialog. Det finns exempel på den sortens ömsesidiga beroende av information om samt samordning av varandras operativa verksamheter även inom det regionala utvecklingsarbetet, men intresset framstår som mindre i de frågor där regionen inte har någon egen betydande operativ verksamhet utan där arbetet mer handlar om att samordna kommunernas verksamhet. Kommunernas intresse av att medverka i den här sortens samverkan verkar därmed i första hand inte vara kopplat till skrivningarna om samordning i Lagen om regionalt utvecklingsansvar (2010:630) utan är snarare kopplat till behovet av ett informationsutbyte och en samordning i de frågor som relaterar till regionens egen verksamhet. På så sätt kan samverkan motiveras utifrån att parterna kompletterar varandra.

Tidsrelaterade skillnader

Olika frågor som hanteras i de kommunala och regionala planerings- och beslutsprocesserna har olika långa tidshorisonter. Det finns frågor som kräver konkreta insatser i en nära framtid och det finns frågor som innefattar mer långsiktiga strategier som kan uppfattas vara av mindre konkret och akut karaktär. Kommuner och regioner har planer för samt övar på olika former av krishantering, man försöker att vara förberedda på att hantera det plötsliga och oväntade. Själva krishanteringen i sig innebär däremot ofta att hantera konkreta frågor på kort sikt.

Covid-19-pandemin utgör ett exempel på en kris då både kommunerna och regionen behövde fatta beslut som relaterar till konkreta åtgärder i sina egna verksamheter och som behövde genomföras på väldigt kort sikt. Från det att det blev uppenbart att världen var på väg in i en pandemi behövde regionen inom loppet av bara några veckor förändra stora delar av sin sjukvårdsverksamhet för att kunna hantera ett stort inflöde av patienter som var sjuka i Covid-19. Kommunerna behövde å sin sida fatta snabba beslut om hur man skulle bedriva äldreomsorg men också om hur man skulle införskaffa skyddsmaterial till sina anställda i utsatta verksamheter. Senare under pandemin har regionen även fått fatta beslut om förändringar i kollektivtrafiken samt om en utbyggd test- och vaccinationsverksamhet på relativt kort varsel. Kommunerna har på ett likande sätt på kort varsel behövt fatta beslut om att stänga idrottsanläggningar samt att organisera distansundervisning i skolorna. Den här sortens beslut om konkreta åtgärder med relativt korta tidshorisonter är något som ofta uppmärksammas i lokala medier just eftersom det blir tydligt vilka problem det är som man försöker att hantera – det är frågor som gemene man i kommunerna och länet som helhet kan förstå och relatera till. Därmed blir det också frågor som är viktiga och

relevanta för de folkvalda politiska beslutsfattare som ska företräda invånarna i en kommun eller i ett län.

Den amerikanska statsvetaren Harold Laswell (1936) identifierade en relativt enkel och ofta citerad definition av politik: det är en process där det avgörs *vem* som ska få *vad*, *när* och *hur*. I den kommunala kontexten skulle det till exempel kunna handla om vem som ska ha möjlighet att köra bil på en specifik gata (vem), vilka tidpunkter det gäller (när) och vilken hastighetsgräns som gäller (hur). Krishantering, och då även pandemihanteringen, innefattar många frågor som på ett likande sätt är kortsiktiga och konkreta. Vem ska få möjlighet att vaccinera sig mot Covid-19 samt när och hur ska det ske?

I kontrast till det innefattar inte mycket av det regionala utvecklingsarbetet den sortens konkreta ställningstaganden med korta tidshorisonter där resultatet av besluten blir direkt påtagliga och tydliga för gemene man. Det handlar i stället ofta om långsiktiga strategier utan någon direkt tydlig koppling och påverkan på den kärnverksamhet som bedrivs i kommunerna och regionen. Det kan till exempel handla om övergripande strategier vars resultat blir påtagliga flera mandatperioder fram i tiden. Detta tror vi är ytterligare en anledning till att framför allt de kommunala politiska företrädarna har kommunicerat en större tillfredsställelse med den samverkan som varit kopplad till pandemin jämfört med den som är kopplad till det reguljära regionala utvecklingsarbetet.

6. Slutsatser och lärdomar

Syftet med den här studien har varit att analysera om erfarenheterna från den här extrema situationen – som perioden för Covid-19-pandemin representerar – har genererat erfarenheter som kan nyttjas för framtida ändamålsenliga strukturer och arbetsformer för samverkan mellan regioner och kommuner i framför allt det regionala utvecklingsarbetet. Tidigare forskning (Emerson et al., 2012) har kunnat förklara hur en rad olika faktorer i samspel påverkar samverkan. I den här slutdiskussionen sammanfattar vi vårt resultat utifrån sådana förklaringar och genom att utgå från tre faktorer som har identifierats som grundpelare för att ändamålsenliga och väl fungerande samverkansstrukturer. Dessa är en tydlig överenskommelse om hur arbetet ska organiseras och vad det omfattar; tillit och ömsesidig förståelse mellan de deltagande aktörerna; samt att aktörerna är motiverade att aktivt ta del i arbetet. Nedan presenterar vi slutsatserna från den här studien i ljuset av de tre grundpelarna.

Överenskommelsen om hur arbetet ska organiseras och vad som ska ingå har utmanats

En väl fungerande samverkan förutsätter att deltagarna är överens om hur arbetet ska fungera och organiseras. Deltagarna bör ha liknande förväntningar på vilket sätt olika frågor ska diskuteras och hanteras. Under de sex åren som Region Östergötland har ansvarat för samordningen av det regionala utvecklingsarbetet i länet har man i dialog med kommunerna identifierat och reviderat ramar för hur samverkan mellan kommunerna och regionen ska organiseras. Det fanns överenskommelser om detta redan i samband med regionbildningen 2015 och som har justerats och utvecklats under tiden sedan dess. Den här sortens överenskommelser utgör en viktig förutsättning för en väl fungerande samverkan.

Genom den här studien har det emellertid dels blivit tydligt att alla ledande kommunala och regionala företrädare inte med tydlighet har detaljerad kännedom om de överenskommelser som har diskuterats fram och dokumenterats. Förväntningarna från enskilda aktörer kring hur samverkan ska fungera och vad man förväntas få ut av den ligger inte alltid helt i linje med det som står i överenskommelserna. Än mer påtagligt var det emellertid att de strukturer och arbetsformer som man kommit överens om inte var ändamålsenliga i pandemihanteringen. Pandemihanteringen förutsatte till exempel att samråden hanterade frågor som var betydligt närmare kommunernas och regionens huvudsakliga konkreta operativa verksamhet än vad som vanligtvis gäller för det regionala utvecklingsarbetet. Pandemihanteringen krävde därutöver att man arbetade med betydligt kortare tidshorisonter. Många frågor behövde hanteras omgående där det inte fanns samma utrymme för att förankra och diskutera en fråga under flera

möten på samma sätt som man ofta gör med olika långsiktiga strategier i det regionala utvecklingsarbetet. Covid-19-pandemin kom därmed således att åtminstone delvis utmana de överenskommelser om arbetssätt som tidigare hade identifierats. Samtidigt skapade sannolikt arbetet med samverkan kring mer operativa frågor erfarenheter som kan användas i arbetet med att hantera framtida problem och utmaningar på olika områden.

Under intervjuerna behandlades frågor som berör såväl "vad" som "hur" – dvs. om vad som utgör konkreta frågor och om hur samverkansstrukturerna organiseras och genomförs. De övergripande frågorna för studien har emellertid lett oss till att ägna stort utrymme åt hur-frågorna och som är jämförelsevis abstrakta. Om man istället ser på "vad-frågan" var pandemisituationen en viktig kontext till att det skapades ett gemensamt intresse för en fråga. Därmed kan man se att samrådsstrukturen utvecklade sig till ett saknätverk. Med det menas ett nätverk där det finns ett fokus på en gemensam sakfråga (Bevir, 2007), vilket stärkte motivationen för att delta i samrådet.

Vad gäller intrycket av att de intervjuade uppfattade att arbetsformerna var relativt öppna, kan detta ha varit ett stöd under pandemisituationen och att man därmed kunde anpassa agendan och att frågor rörde sig från strategiska till mer operativa. Erfarenheter från detta kan vara en grund för en dialog om hur samrådsstrukturerna framöver kan förflytta sig mellan strategiska och operativa frågor även inom området för regional utveckling. Med tanke på vår bild av att de strategiska nätverken i hög grad främjas, leds och organiseras utifrån regionen finns det en närhet till att diskutera operativa frågor som regionen hanterar och som kom i centrum för pandemisituationen. I kontrast till detta är det vårt intryck att organisatoriska strukturer och vad som kan kallas förväntansstrukturer inte bjuder in till att diskutera mer operativa frågor som kommunerna har ansvar och mandat för.

En förstärkt tillit och ömsesidig förståelse

En väl fungerade samverkan förutsätter en tillit mellan deltagarna samt en ömsesidig förståelse för varandras verksamheter och utmaningar. Det kan till exempel handla om att de regionala företrädarna påvisar kunskaper om, samt inte minst en förståelse för, de utmaningar som präglar verksamheten i kommunerna på ett generellt plan men också i varje enskild kommun. Det kan också handla om att en kommunal företrädare i en kommun visar förståelse för de frågor som är viktiga och/eller känsliga i en annan kommun. Med den sortens kunskaper och förståelse blir det lättare att identifiera lösningar som alla kan ställa sig bakom och aktivt arbeta för att genomföra.

Under många möten har man till exempel lagt betydande tid på att informera varandra om pandemiarbetet i de enskilda kommunerna och i regionen. När det då visade sig att i stort sett alla kommuner hade stora problem med att införskaffa skyddsmaterial till sin verksamhet gick man

samman (med stöd av bl.a. Länsstyrelsen) och byggde upp ett gemensamt lager av skyddsutrustning. När regionens testverksamhet begränsades kraftigt av en trasig testmaskin har det framkommit flera vittnesmål om att man från kommunernas sida uttryckte en tilltro till att regionen gjorde det bästa man kunde för att komma igång med en omfattande testverksamhet så fort som möjligt. Från vårt material kan vi tolka att den nära dialog och det nära samarbete som uppstod i pandemihantering har bidragit till en ökad tillit och ömsesidiga förståelse för varandras behov och utmaningar.

Fortsatta frågetecken kring kommunernas motivation att medverka i en samverkan

En ökad tillit och ömsesidig förståelse aktörerna emellan är något som sannolikt kommer att leva vidare in i den samverkan som kommer att ske efter pandemin. En väl fungerande samverkan förutsätter emellertid även en motivation att aktivt delta, vilken vilar på vad vi kan kalla en strukturell grund som utgår från aktörernas egna verksamheter, mandat och kompetenser. Under pandemin verkar det som om motivationen att vara en aktiv part i arbetet har varit relativt hög bland många parter.

I kapitel 5 resonerade vi över hur denna motivation är förknippad med den specifika situationen som Covid-19-pandemin innebar och om det därmed är överflyttbart till frågor inom det regionala utvecklingsarbetet. Den övergripande slutsatsen från det resonemanget är att överflyttbarheten är relativt begränsad. Det finns nämligen betydande skillnader mellan arbetet med att hantera en pandemi och arbetet med regional utveckling. Den samverkan som skett kring pandemin har till stora delar relaterat till såväl regionens som kommunernas egen kärnverksamhet, vilket sannolikt har gjort att man har behövt hantera väldigt konkreta utmaningar. Genom det material vi haft för den här studien har vi inte kunnat kartlägga på vilket sätt sådana kopplingar till kärnverksamheten och konkreta effekter kan identifieras för det regionala utvecklingsarbetet.

Det finns avgörande skillnader mellan samverkan motiverad utifrån att hantera pandemin och samverkan för regional utveckling och som vi har utvecklat genom kapitel 5. Den samverkan som skett kring pandemin har präglats av väldigt korta tidshorisonter där såväl regionen som kommunerna har tvingats ställa om sina verksamheter på väldigt kort varsel. Pandemiålgat har krävt beslut som rör regionernas och kommunernas operativa verksamheter. Samverkansstrukturerna var en plattform för att få del av information och samordna sig med andra för dessa beslut. Det betyder att vad-frågorna kom upp på agendan och som har varit ett stöd för att skapa en känsla av meningsfullhet och motivation för att delta. Det regionala utvecklingsarbetet präglas däremot ofta av betydligt längre tidshorisonter där resultatet av det man gör och samverkar kring nu många gånger inte blir tydligt förrän flera

år fram i tiden. Framför allt präglas det regionala utvecklingsarbetet betydligt mer av de geografiskt betingade skillnaderna mellan kommunerna i länet på ett sätt som inte alls var lika påtagligt i pandemiarbetet. Covid-19-pandemin utgjorde i mångt och mycket en gemensam fiende som kommunerna och regionen hade ett gemensamt intresse av att motverka och begränsa effekterna av tillsammans. Även om det fanns en mindre variation i hur mycket olika kommuner drabbades av viruset spelade det ingen roll var i länet man befann sig – effekterna av viruset var till stora delar lika påtagliga ändå. När det kommer till regionala satsningar av olika slag, företagsetableringar, infrastrukturens satsningar etc. blir däremot den här sortens geografiska skillnader mer påtagliga och spridningseffekterna över kommungränserna är väldigt selektiv och ojämn. Detta torde även fortsättningsvis påverka de kommunala företrädarnas motivation att aktivt medverka i de här processerna, vilket därmed även fortsättningsvis utgör en utmaning i arbetet med att utveckla framtida ändamålsenliga strukturer och arbetsformer för samverkan mellan regionen och kommunerna i det regionala utvecklingsarbetet.

Avslutande reflektion

Avslutningsvis vill vi lyfta fram ett perspektiv som vi försökt hålla levande genom rapporten och som handlar om att det finns en strukturell och given spelplan som i hög grad styr förutsättningarna för samverkan mellan regionen och kommunerna. Ömsesidig förståelse för varandras mandat och förutsättningar är en avgörande grund för en förståelse för hur parterna ser sina roller på denna spelplan och därmed hur ändamålsenlig samverkan kan organiseras. Det betyder att de utmaningar som är kopplade till det regionala utvecklingsarbetet som har identifierats i den här studien sannolikt inte är unika för Östergötland. En tidigare studie om samverkan mellan ledande kommunala och regionala företrädare i tre närliggande län visar på att liknande utmaningar finns även där (Wänström 2021). Det kan därför finnas ett behov av att se över hur ramarna är satta för regional samverkan. De nuvarande ramarna verkar till stora delar utgå ifrån att den samverkan som förväntas ske mellan regioner och kommuner i det regionala utvecklingsarbetet sker i formen av en policygemenskap – nätverk där deltagarna delar samma intressen och därmed också har ett gemensamt intresse av att säkerställa att allt som avhandlas implementeras. I likhet med några tidigare studier pekar emellertid den här studien på att den samverkan som sker mellan ledande kommunala och regionala företrädare mer är att betrakta som saknätverk. Detta innebär att deltagarna har olika förmåga och framför allt intresse av att implementera resultaten av samverkansprocesserna. Samtidigt är vi övertygade om att det finns möjligheter att det inom de rådande ramarna och därmed i nutid fortsätta utveckla ändamålsenliga regionala samverkansstrukturer.

Referenser

- Bevir, M. (2007) Policy Network. I: *Encyclopedia of Governance*, vol. 2, SAGE Reference, ss. 697-701.
- 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.
- Carlsson, V. & Mukhtar-Landgren, D. (2018) Styrning genom frivillig koordinering? En studie av europeiska socialfondens genomförande i lokal förvaltning. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 120(5): 137-161.
- Emerson, K., Nabatchi, T. och Balogh, S. (2012) An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1).
- Hagedorn Krogh, A. (2017) Implementing and Designing Interactive Governance Arenas: A Top-Down Governance Perspective. *Scandinavian Journal of Public Administration*. 21(3).
- Hermelin, B och Wänström, J. (2017) *Att organisera för regional utveckling. Erfarenheter från regionbildning i Östergötland*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier Rapport 2017:7.
- Johansson, J., Niklasson L. och Persson, B. (2015) The role of municipalities in the bottom-up formation of a meta-region in Sweden: drivers and barriers. *Scandinavian Journal of Public Administration* 19(4): 71-88.
- Kommunallag: 2017:725.
- Lag om regionalt utvecklingsansvar: 2010:630.
- Laswell, H. (1936) *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Whittlesey House.
- Mikhaylova, O. V. (2017) Policy Networks as a Form of Governance. Ali Farazmand (red.) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer
- Sveriges kommuner och regioner (SKR) *Regionalt utvecklingsansvar*. <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar.2689.html> [10 jan 2021].
- Tillväxtanalys (2017) *Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?* Tillväxtanalys PM 2017:10. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Wänström, J. (2021) *Ledande kommunala och regionala företrädares upplevelser av arbetet på strategiska råd om regional utveckling*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier Rapport 2021:1.

Att skapa ändamålsenlig samverkan

Samrådsstrukturer med region och kommuner

Genom den här rapporten presenteras en forskningsstudie om samverkan med utgångspunkt i samverkansstrukturer mellan region och kommuner. Målet har varit att samla och överföra lärdomar från den intensiva samverkan som skedde under perioden för Covid-19-pandemin till den samverkan som sker mellan regionen och kommunerna i Östergötland även under mer normala perioder.

På en övergripande nivå visar studiens resultat att samverkan kräver avancerad kunskap om förutsättningar och möjliga utvecklingsvägar för detta. Vi hoppas att den här rapporten bidrar med sådan kunskap till nytta för att organisera ändamålsenliga samverkansstrukturer med kommunala och regionala aktörer.

Johan Wänström är universitetslektor i statsvetenskap vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet

Brita Hermelin är professor i kulturgeografi vid Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet