

**CENTRUM FÖR KOMMUNSTRATEGISKA STUDIER**

Rapport 2017:7

# Att organisera för regional utveckling

**- Erfarenheter från regionbildning i Östergötland**

**Brita Hermelin och Johan Wänström**



# Att organisera för regional utveckling

- Erfarenheter från regionbildning  
i Östergötland

**Brita Hermelin**  
**Johan Wänström**

Titel: Att organisera för regional utveckling  
– Erfarenheter från regionbildning i Östergötland

Författare: Brita Hermelin och Johan Wänström  
Omslagsfoto: Sarah Richter

Centrum för kommunstrategiska studier  
Rapport 2017:7  
ISBN: 978-91-7685-375-7  
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)

Tryck: LiU-Tryck, Linköping 2017

# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>5</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1. Inledning och bakgrund</b>	<b>9</b>
Syfte, forskningsdesign och rapportens disposition	10
<b>2. Regionkommuner och det regionala utvecklingsarbetet</b>	<b>13</b>
Regionaliseringsvågen i Sverige	14
Hur regionbildning utmanar det politiska flernivåsystemet	16
Det regionaliserade utvecklingsarbetet	18
<b>3. Styrning i flernivåsystem</b>	<b>25</b>
Vertikala relationer mellan politiker och tjänstemän	26
Governance med eller utan government	27
<b>4. En region bildas; förväntningar, processen och organisation</b>	<b>29</b>
Tidiga kontakter med andra landsting	29
Betydande utmaningar i arbetet mot en storregion	30
Argument för och emot en region med bara Östergötland	32
Processen med att bilda en egen region	33
Innehållet och organiseringen av verksamheten	35
Förväntningarna på samarbetet	37
<b>5. Samverkan regionen och kommunerna – strukturbildsarbeten</b>	<b>43</b>
Studie av arbetet med Regional strukturbild för Östergötland	46
Lärdomar om samverkan mellan regionkommun och primärkommuner	56
Överförbara erfarenheter från Samråd om Vård och Omsorg	58
<b>6. Sammanfattande slutsatser; tydlighet, ömsesidig förståelse och tålamod</b>	<b>61</b>
<b>Referenser</b>	<b>65</b>



## Förord

Den här rapporten är skriven inom ett forskningsprojekt vid Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) vid Linköpings universitet. Arbetet har skett i samverkan med Region Östergötland. Titeln för forskningsprojektet är "Ett regionalt utvecklingssystem? Att organisera för regional utveckling i Östergötland".

Region Östergötland bildades 1 januari 2015 och eftersom arbetet med den här studien har pågått sedan 2015 har forskarna haft möjlighet att följa organiseringsprocessen över tiden. Förutom författarna till den här rapporten som är Brita Hermelin och Johan Wänström, har också Lukas Smas (forskare vid Nordregio) och Jimmy Olofsson (studentpraktikant vid CKS våren 2017) varit viktiga för projektarbetet. Lukas har varit en partner för diskussioner om regionalisering som en nationell och internationell process. Jimmy Olofsson genomförde ett stort arbete inom delstudien om Regional strukturbild för Östergötland. Jimmy genomförde intervjuerna och mycket av skivarbetet. Vi vill också rikta ett stort tack till alla de som varit intervjuade inom de olika studierna och den tid de tagit sig för att prata med oss.

Martin Klinthäll

Föreståndare, Centrum för kommunstrategiska studier.



## Sammanfattning

Den 1 januari 2015 bytte Landstinget i Östergötlands län namn till Region Östergötland. Detta var emellertid mer än ett namnbyte och innebar också att organisatoriska ramar och ansvarsområden förändrades. Jämfört med vad Landstinget i Östergötland hade för arbetsområden har Region Östergötland ett utökat ansvar omfattande regionala utvecklingsfrågor och tillväxtfrågor. Den här rapporten diskuterar de nya organisatoriska ramarna för regionalt utvecklingsarbete som uppstod i samband med bildandet av Region Östergötland. Det övergripande syftet som leder diskussionen i rapporten är att fördjupa förståelsen för hur arbetsformer för regional utveckling utvecklas och organiseras, med fokus på relationerna mellan regionkommuner och primärkommuner.

För att ge en bild av det övergripande sammanhanget för regionbildningen i Östergötland beskrivs de strukturella villkoren för regionalt utvecklingsarbete där "regionaliseringsvägen" driven av EU är ett centralt element. Regionalt utvecklingsarbete formas genom EUs och nationella riktlinjer samt genom samordning i det politiska flernivåsystemet såväl som över samhällssektorerna. Enligt Region Östergötland omfattar de regionala utvecklingsfrågorna näringsliv, kompetensförsörjning, samhällsplanering, kultur och natur, internationell samverkan och olika typer av stöd och finansiering.

Rapporten redogör för empiriska studier av processen genom vilken Region Östergötland bildades och hur regionen samverkar. Ett sammanhållande tema vad gäller de empiriska studierna är relationen mellan regionkommunen (dvs. Region Östergötland) och primärkommunerna (dvs. 13 kommuner i Östergötland). Huvudsakliga källor för dessa studier är intervjuer med politiker och tjänstemän med olika positioner och roller, främst inom regionala och kommunala sammanhang. Genom dessa intervjuer med sammantaget drygt 50 respondenter har vi kunnat fråga om förväntningar och föreställningar såväl som händelseförlopp och praktiker. Studien är genomförd enligt en interaktiv arbetsmodell genom vilka forskarna har diskuterat forskningsdesign och preliminära resultat med uppdragsgivarna och andra avnämare. Det ska samtidigt betonas att denna rapport presenterar forskarnas resultat och att författarna är ansvariga för innehållet.

Den samverkan mellan Region Östergötland och kommunerna i Östergötland som vi studerat genom de empiriska studierna har många gemensamma element med vad som i forskningslitteraturen har benämnts "samverkande governance". Detta begrepp sammanfogar aspekter på styrning (governance) och samarbete och visar dess komplexa innehåll. Om vi tänker att samverkan mellan regioner och kommuner för regionalt utvecklingsarbete är ett exempel på "samverkande governance" kan vi förstå att denna samverkan ställer avancerade krav på att många olika element och förhållanden ska samspela på ett gynnsamt sätt. I analysen fokuseras ett urval av alla de förhållanden som



berörs i modellen. Detta urval omfattar förhållandena; ömsesidigt beroende, ömsesidig förståelse, motivation och engagemang samt att "få de rätta personerna till bordet".

Ur denna diskussion om olika förhållanden och förutsättningar för ändamålsenlig organisering för samverkan mellan regionkommuner och primärkommuner lyfter den sammanfattande analysen fram tre komponenter; tydlighet, ömsesidig förståelse och tålamod. Den tredje komponenten om tålamod handlar om tid. Region Östergötland är en ung organisation. En vaksamhet riktad mot att förutsättningarna för framtida insatser grundas i gjorda erfarenheter ger en förståelse för att avgörande kvaliteter för "samverkande governance" utvecklas i ett stigberoende. Det betyder att effekter av enskilda samverkansinitiativ inte är begränsade till dess specificerade syften och projektperioder utan att de också formar förutsättningar att mobiliseras och koordinera samverkan inför framtida initiativ och framtida organisering för regional samordning. På så sätt är goda exempel av samverkan en resurs för att ytterligare förstärka ändamålsenligheten i framtida samverkan.

# 1. Inledning och bakgrund

Den 1 januari 2015 bytte Landstinget i Östergötlands län namn till Region Östergötland. Detta var emellertid mer än ett namnbyte och innebar också att organisatoriska ramar och ansvarsområden förändrades. Det som kvarstår enligt tidigare är det regionala ansvaret för hälso- och sjukvård och kollektivtrafik. Dessutom - och vad som är i fokus för diskussionen i den här rapporten - har Region Östergötland ett utökat ansvar jämfört med vad Landstinget i Östergötland hade - detta gäller ansvaret för regionala utvecklingsfrågor och tillväxtfrågor. Det omfattar områden hanterade av Östsam som upplöstes i samband med att Region Östergötland bildades. Östsam var ett regionförbund i Östergötland. Vidare integrerades det som varit det statliga regionala ansvaret inom Region Östergötlands ansvarsområden.

Den här rapporten diskuterar de nya organisatoriska ramarna och villkoren för regionalt utvecklingsarbete som uppstod i samband med bildandet av Region Östergötland i januari 2015. Förordning om regionalt tillväxtarbete (SFS 2017:583) och regionernas roll för detta utgör den grundläggande formella regleringen för området. Några paragrafer ur denna förordning och som är av extra stor betydelse för den här rapporten kan speciellt lyftas fram.

- För det första; paragraf 3 om att EUs mål för tillväxtpolitik och sammanhållningspolitik samt den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020 ska vara vägledande.
- För det andra; paragraf 14 om ansvaret för att "samordna insatserna för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin. Samordning ska ske med berörda kommuner, landsting samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Även näringslivet och det civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjligheter till samverkan" (SFS 2017:583).

På så sätt framgår det att den formella benämningen för regionalt utvecklingsarbete och regionalt tillväxtarbete i stora drag används som synonyma begrepp; att detta ska genomföras enligt EUs och nationella riktlinjer samt genom samordning i det politiska flernivåsystemet såväl som över samhällssektorerna. Fokus för diskussionen i den här rapporten är samordningen för regionalt tillväxtarbete mellan Region Östergötland och kommunerna i länet. I samverkansavtalet om regionalt utvecklingsarbete i Östergötland som upprättades mellan Landstinget i Östergötland och Östergötlands kommuner hösten 2014 fanns följande formulering som berör relationen mellan kommunerna och Regionen (Landstinget i Östergötland 2014a).

Parterna är överens om att det regionala utvecklingsperspektivet och förutsättningar för samverkan ska beaktas vid beredning och beslut inom ramen för de verksamheter/uppgifter som kom-

munerna respektive regionen ansvarar för. Även för verksamheter/uppgifter där kommunen eller regionen har egen beslutsrätt ska detta beaktas (Landstinget i Östergötland 2014a, s. 4).

Det regionala tillväxtarbetet är ett brett fält för vilket vare sig det exakta innehåll eller de yttre gränserna är tydligt angivna. I Region Östergötlands strategiska plan 2017-2019 beskrivs det regionala utvecklingsarbetet omfatta följande områden: samhällsbyggnad, kompetensförsörjning, företagande, besöksnäring, kultur, folkbildning och folkhälsa. Vidare anges att regionen har ansvar för att utveckla en attraktiv och effektiv kollektivtrafik (Region Östergötland 2016a, s. 7).

## **Syfte, forskningsdesign och rapportens disposition**

Genom denna rapport redovisas resultatet från en studie om bildandet av Region Östergötland och dess organisering. Studien är genomförd i samverkan med Region Östergötland och syftar till att vara ett stöd för Regionen att utveckla ändamålsenliga arbetsformer för sitt regionala tillväxtarbete. Studien omfattar flera empiriska delstudier med fokus (1) på att studera förväntningar bland nyckelaktörer inför regionbildningen; samt (2) på att studera praktiken vad gäller arbete för regional utveckling och tillväxt. Ett sammanhållande tema vad gäller de empiriska studierna om förväntningar såväl som om praktiken är relationen mellan regionkommunen (dvs. Region Östergötland) och primärkommunerna (dvs. 13 kommuner i Östergötland). Nyckelord för diskussionen är förväntningar, organisering och arbetsformer<sup>1</sup>.

Det sammanhållande syftet som leder diskussionen i rapporten är att fördjupa förståelsen för hur arbetsformer för regional utveckling utvecklas och organiseras, med fokus på relationerna mellan regionkommuner och primärkommuner. Studien är genomförd enligt en interaktiv arbetsmodell genom vilka forskarna har diskuterat forskningsdesign och preliminära resultat med uppdragsgivarna och andra avnämare. Detta har dels skett mer kontinuerligt i samtal med enskilda personer och också genom organiserade möten och vid seminarier. Här kan nämnas planering och avstämning av preliminära resultat med tjänstemän vid Region Östergötland vid åtta tillfällen

---

<sup>1</sup> Mer konkret så har projektet omfattat tre olika paket av empiriska studier. Paket 1 genomfördes under hösten 2015 och våren 2016 och omfattade 30 intervjuer. De flesta av dem var med ledande politiker och tjänstemän vid Regionen och Östergötlands kommuner. Denna delstudie fokuserade processen med att bilda en region i Östergötland samt olika aktörers förväntningar. Detta presenteras genom avsnitt 4. Paket 2 studerade arbetet med den Regionala strukturbilden för Östergötland. Arbetet med den studien pågick under våren 2017 och dess empiriska material omfattade omkring 50 olika dokument samt 12 intervjuer med personer som representerade den regionala och den kommunala nivån. Denna studie presenteras i avsnitt 5. Paket 3 studerade samverkan mellan Regionen och kommunerna genom Samråd om Vård och Omsorg (SVO). Denna genomfördes under våren 2017 och omfattar 12 intervjuer samt observationer av två möten och presenteras i senare delen av avsnitt 5. Johan Wänström genomförde studie 1 och 3. Brita Hermelin och Jimmy Olofsson genomförde studie 2. Mer detaljerade beskrivningar av paket 1, 2 och 3 finns dokumenterade genom CKS Arbetsnotat tillgängliga via författarna till denna rapport: Olofsson, J. och Hermelin, B. (2017) Att organisera för regional utveckling - exempel Regional Strukturbild för Östergötland. CKS Arbetsnotat (2017-06-22, opublicerat); Wänström, J. (2017) Arbetet mot och i en ny regionutvecklingsorganisation i Östergötland. CKS Arbetsnotat (2017-04-02, opublicerat).

under 2015, 2016 och 2017; presentation av studien för samtliga medarbetare inom regional utveckling på Region Östergötland i september 2017; presentation vid möte mellan Regionen och primärkommunernas kommunchefer 2015 (25 augusti); presentation av studien vid Reglabs<sup>2</sup> forskarkonferens i Stockholm hösten 2016 samt vid Reglabs forskarkonferens i Luleå hösten 2017. Dessutom har empiriska delstudier avrapporterats genom två PM (CSK Arbetsnotat<sup>3</sup>). På så sätt har forskarna i projektet fått stöd i att reflektera över resultaten och analysen av dessa. Det ska samtidigt betonas att denna rapport presenterar forskarnas resultat och författarna är ansvariga för innehållet.

Rapporten är indelad i sex avsnitt. Denna inledning följs i avsnitt två och tre av översikter som ger en bakgrund till strukturella förutsättningar för bildandet av Region Östergötland och dess arbete för regional utveckling. Dessa handlar dels om den internationella och nationella utvecklingen med avseende på regionalisering och hur detta är relaterat till former för regionalt tillväxtarbete; och dels om modeller för styrning som ger perspektiv för analyser av styrningsrelationer mellan regionkommuner och primärkommuner. Avsnitt fyra och fem beskriver resultat från empiriska studier. Dessa behandlar förväntningar inför och i samband med bildandet av Region Östergötland (avsnitt fyra) och om regioners arbete med strukturbilder med fokus på Östergötland (avsnitt fem). I avsnitt fem jämförs samverkan för strukturbildsarbetet med organisering av samverkan mellan Regionen och kommunerna genom Samråd om Vård och Omsorg (SVO). Avsnitt sex är en sammanfattande och avslutande diskussion som återför de empiriska resultaten till en modell över samverkan.

---

<sup>2</sup> Reglab är ett forum för lärande om regional utveckling. Det är en organisation med 24 medlemmar; 21 regioner/län, Vinnova, Sveriges kommuner och landsting (SKL) samt Tillväxtverket.

<sup>3</sup> Titlar för CSK Arbetsnotat anges i fotnot 1 ovan och finns tillgängliga via författarna till denna rapport.



## 2. Regionkommuner och det regionala utvecklingsarbetet

Att uppnå syftet med denna rapport - dvs. att fördjupa förståelsen för hur arbetsformer för regional utveckling utvecklas och organiseras, med fokus på relationerna mellan regionkommuner och primärkommuner – förutsätter en förståelse för de strukturella förutsättningarna för detta politik- och planeringsområde. Dessa förutsättningar diskuteras i det här avsnittet i termer av hur internationella och nationella vågor av regionalisering formar de villkor och ramar inom vilka regionkommuner i Sverige inrättas och organiseras.

Regionbildning i den här rapporten syftar på hur formella politiskt-administrativa regioner avgränsas geografiskt och vilka mandat och arbetsuppgifter de tilldelas. Mer precist handlar det om de senare årens organisering i Sverige av regionkommuner. Den politiskt-administrativa betydelsen av regioner står i kontrast till exempelvis funktionella regioner (som arbetsmarknadsregioner sammanhållna genom arbetspendling) eller regioner som betraktas som homogena områden utifrån olika aspekter som kan vara natur, kultur eller näringsverksamhet.

En förstärkt position för den regionala nivån är en utveckling som sedan 1970-talet skett i många stater i Europa (Lidström 2017). Det kan framstå som en paradox att det har uppstått en våg sedan 1990-talet genom vilken ”regionen är tillbaka” på både den politiska och akademiska agendan samtidigt som samhällets verksamheter blir allt mer integrerade i globaliseringen, mobilitet och flöden. Detta innebär att organisering genom nätverk – och inte genom avgränsade territorier som en region är exempel på – kommer i fokus. Emellertid är det även så att nätverk och mobilitet (exempelvis migration, ekonomiska utbyten, kunskapsflöden, finansiella flöden, etc.) har territoriella effekter. På så sätt kan man betrakta regional utveckling som en integrerad process av det territoriella/det geografiskt nära och det relationella/nätverk (Paasi och Metzger 2017).

Med EU som viktig drivkraft pågår det regionbildningar i många länder i Europa. Regionbildningar omfattar att definiera ett geografiskt område som kan utgöra ”arena” där resurser kan integreras och mobiliseras för att skapa utveckling och det innebär att definiera gränser mot områden utanför som inte ingår i den egna regionen. Den traditionella idealtypen för en region är ett geografiskt territorium med en centralort och dess omland. Genom den ekonomiska strukturomvandlingens olika vågor – jordbruks-samhälle, industrisamhälle och tjänste-/kunskapssamhälle – har emellertid de inomregionala beroendeförhållandena förändrats. I generella ordalag kan man beskriva att landsbygden i högre grad är beroende av de regionalt nära relationerna och den regionala centralorten, samtidigt som tätorter och städer blir allt mer integrerade i geografiskt vida nationella och internationella nätverk (Westlund 2017). Det betyder att formen för funktionella relationer

som omger större städer i betydande grad är nätverk och inte territoriella "ytor". Med intresset riktat mot de kontrasterande strukturerna territorier och nätverk blir det intressant att beakta hur formella gränsdragningar genom politisk-administrativa regionbildningar kan ha effekter. Bli gränserna mellan regionerna barriärer mot att utveckla nätverk för flöden och utbyten?

Den regionaliserade utvecklingspolitikens fokus på tillväxtfrågor ger en bakgrund till varför regiondebatten delvis är "kaotisk" då modeller för politisk-administrativa regioner och funktionella regioner blandas samman. Modellen för den funktionella regionen tar i hög grad sin utgångspunkt i ekonomiska system och logiker (snarare än politisk styrning). Idéer som växte fram under 1990-talet inom det som har kallats nyregionalism handlade i hög grad om (ekonomiska) funktionella regioner. Denna diskussion använde sig av begrepp som regional konkurrenskraft och omfattar antaganden om att regional tillväxt skapas genom regionala innovationssystem, kluster och triple-helix (Grundel och Dahlström 2016; Soursa 2014). Regionalt utvecklingsarbete blir på detta sätt inriktat mot att skapa attraktiva regioner som ska attrahera investeringar genom att konkurrera (med andra regioner) utifrån sina kvaliteter. Detta är en viktig bakgrund till strävan mot regionsammanslagningar och att skapa större regioner för att på sätt rymma funktionella system (Johansson m. fl. 2014, s. 95).

Frågan om funktionella regioner har varit kontinuerligt närvarande i regiondiskussionen: "Effektiva offentliga insatser och samarbeten behöver ta sin utgångspunkt från funktionella områden" (Tillväxtanalys 2017, s. 17). Eftersom definitioner för funktionella regioner i hög grad handlar om nätverk och geografiska flöden blir det genast tydligt att det inte finns en sammanhållen yttre gräns för sådana "system". För att göra det väldigt konkret är funktionella regioner för exempelvis exportindustrin, universitetsutbildning och detaljhandeln bara i vissa aspekter regionala och sannolikt i hög grad internationella; något som innebär att det i grunden är orimligt att tänka att geografien för de territoriella och funktionella regionerna kan överensstämma.

I regionaliseringsdebatten kan regioner beskrivas som aktörer som "gör" något. Begrepp som "lärande regioner" är ett exempel på detta. Detta kan delvis betraktas som ett uttryck för att man tänker sig regioner som "integrerade samband" eller att man syftar på regioner som den politiska formella organisationen. Med avseende på rapportens fokus på regionalt tillväxtarbete är det något som påverkas av hur många aktörer inom olika samhällssektorer i och utanför regionen agerar och vi undviker därmed sådana uttryck som kan leda tanken till att regioner är en aktör som gör tillväxt. Det är organisationer (politiska, företag, etc.) och andra aktörer som "gör" och därmed påverkar den regionala utvecklingen.

## **Regionaliseringsvägen i Sverige**

Sedan åtskilliga decennier tillbaka och med hög intensitet sedan 1990-talets början har en rad utredningar i Sverige behandlat regionfrågan. Bland dessa

har Ansvarskommittén (SOU 2007:10) och Indelningskommittén (SOU 2016:48) tilldelats stor uppmärksamhet. Båda dessa utredningar betonar att symmetri ska vara en ledande princip. Detta skulle innebära att regionerna tilldelas samma mandat och uppgifter och att de har likartad storlek (Lidström 2017). Den målsättningen har emellertid inte förverkligats. Försöksverksamheten som inleddes med Västra Götalandsregionen och Region Skåne under 1990-talet och i början av 2000-talet, som innebar regionsammanslagningar har inte spridit sig till andra delar av Sverige. Dessa två regionbildningar kan ses som en del av den decentraliseringsvåg som spreds över Europa vid samma tidsperiod (Grundel 2014).

Den utdragna politiska processen kring att reformera regionindelningen och skapa storregioner i Sverige är ett tecken på att det råder en komplex situation vad gäller makten att besluta och genomföra beslut om regionbildning. Inflytandet av stigberoende och institutionalisering av det politiska flernivåsystemet i Sverige tycks ha spelat en avgörande roll (Torfing m. fl. 2015). Asymmetri (snarare än symmetri) med regioner som har olika mandat och olika storlek har uppstått (Johansson m. fl. 2014; 2017). Den långsamma processen och många hinder på vägen för en symmetrisk regional omorganisation vittnar om hur försök att omorganisera det lokala och regionala politiska systemet skapar starka politiska spänningar (Allmendinger 2015).

Regionbildning som pågår i Sverige (och i andra länder i EU) handlar i konkreta termer om hur man genom politiska processer beslutar om geografiska gränser för politisk-administrativa områden på den "subnationella" nivån (Paasi och Metzger 2017) samt hur man reglerar vilka mandat och uppgifter de politiska församlingarna som leder dessa "subnationella" territorier har att hantera. Vad gäller det senare är det framförallt det regionala utvecklingsansvarets omfördelning i det politiska flernivåsystemet som berörs av den senare vågen av regionbildning i Sverige. EU påverkar såväl vågen av bildandet av regioner i Sverige som formerna och inriktningen för det regionala utvecklingsarbete. Detta har varit en faktor ända sedan Sverige blev medlem i EU 1995.

I samband med Sveriges EU-medlemskap 1995 tillfördes den regionala utvecklingspolitiken nya ekonomiska resurser och ett nytt arbetssätt (Tillväxtanalys 2017, s. 12).

Den nuvarande situationen för Sveriges 21 regioner (inklusive Gotland) är sådan att detta hanteras antingen hos landsting som fått status som regionkommun (14 stycken) – inklusive Region Östergötland – hos kommunala samverkansorgan (6 regioner) eller hos länsstyrelsen (för Stockholm) (Sandberg 2017; Tillväxtverket 2017; Tabell 1). För de närmaste fyra åren planeras det för ytterligare regionbildningar (SKL, hemsida, 2017-06-25).



Region	År för bildande	Antal kom- muner	Befolkning 2016
Skåne*	1999	33	1 324 565
Västra Götaland**	1999	49	1 671 783
Gotland***	2011	1	58 003
Halland	2011	6	320 333
Gävleborg	2015	10	284 586
Jämtland	2015	8	128 673
Jönköping	2015	13	352 735
Kronoberg	2015	8	194 628
Örebro	2015	12	294 941
Östergötland	2015	13	452 105
Norrbottnen	2017	14	250 570
Uppsala	2017	8	361 373
Västernorrland	2017	7	245 572
Västmanland	2017	10	267 629

*Tabell 1. Regionkommuner i Sverige, 2017 (dvs. landsting med utökat ansvar för regional utveckling). \*Länet Skåne bildades genom en sammanslagning av Malmöhus län och Kristianstads län, som sedan omvandlades till region. \*\*Länet Västra Götaland bildades genom sammanslagning av Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län, och större delen av Skaraborgs län som sedan omvandlades till region. \*\*\*Gotland är kommun med landstingsuppgifter och regionalt utvecklingsansvar och har också rätt att kalla sig region.*

Regionbildningar i dess formella betydelse syftar på den organisationsform som benämns regionkommuner. Detta innebär styrning av direktvald politisk församling och ansvar för regional utveckling (utöver de traditionella landstingsuppgifterna inom sjuk- och hälsovård och för kollektivtrafik). Det gör att benämningarna lätt kan blir förvirrande; dvs. att regioner både syftar på en geografisk-territoriell indelning och en styrform och reglering av politiska mandat och ansvar. I den fortsatta framställningen används region och regionkommun som synonyma begrepp. Då diskussionen berör en specifik regionkommun – framförallt Region Östergötland – markeras det med versaler.

## **Hur regionbildning utmanar det politiska flernivåsystemet**

En stor uppmärksamhet i debatten om regionaliseringen har riktats mot frågan om hur detta påverkar statens makt och mindre uppmärksamhet har riktats mot hur regionaliseringen påverkar relationerna mellan lokal och regional nivå. Eftersom kommunerna i de nordiska länderna är i internationell jämförelse starka politiska organ är den senare relationen mellan kommuner och regioner extra intressant för länder som Sverige. För att fånga denna fråga har det beskrivits att diskussionen om regionernas Europa under senare år i Sverige övergått till en diskussion om ”kommunernas region” (Johansson

m. fl. 2014, s. 95). Relationen mellan region och kommun kallats för "...ett komplext fall av policysamordning" (Johansson m. fl. 2014, s. 94).

Olika relationer i det politiska flernivåsystemet påverkar varandra och detta kan exemplifieras genom hur det beskrivs att ett "missnöje i Skåne i början av 1990-talet med hur staten fördelat verksamheter med betydelse för den regionala utvecklingen" var en faktor bakom hur det skapades en regional "samsyn mellan kommuner och landsting om att riva hinder och att ta ett samlat ansvar". Detta bidrog till förutsättningar för regional samordning, bland annat för den regionala kollektivtrafiken (Johansson m. fl. 2014, s. 96). På så sätt var ett missnöje med staten en faktor som skapade känslan av gemenskap och gemensamma intresse som förenade regionen och kommunerna.

En tidigare studie om Region Skåne (Johansson m. fl. 2014) diskuterar kommunernas förväntningar med avseende på bildandet av storregion. Resultatet pekar i olika riktningar. Kommunerna önskade ökat samarbete med regionen inom hälso- och sjukvård och menade att storregion var till stor fördel för organisering av kollektivtrafik. De små kommunerna önskade stöd för att organisera statligt reglerade uppdrag, exempelvis inom miljö, livsmedelsinspektion och alkoholtillståndshantering. Regional samordning för gymnasieskolan uppfattades vara "en laddad fråga eftersom den rymmer både konkurrens och synergier"(Johansson m. fl. 2014, s. 97). Å andra sidan anser man att "näringslivspolitik bedrivs bäst på lokal nivå" (Johansson et al. 2014, s. 100). Samtidigt som dessa olika ståndpunkter för olika områden kan betraktas ha en geografisk logik; dvs. att infrastruktur per definition berör större territorier, gymnasieskolor i viss utsträckning har upptagningsområden större än enskilda kommuner och att företag finns lokaliserade på enskilda platser, kan de även förstås utifrån den rådande ansvarsfördelningen mellan regionen och kommunerna. Kollektivtrafik är ett mandat regionen har – enligt formell reglering. Kommunerna har utvecklat organisationer för kontakt med näringslivet (Hermelin och Trygg, kommande). Gymnasieskolan är en kommunal verksamhet men som i många fall sker genom olika former av mellankommunal samverkan (Jansson 2017).

För diskussionen om hur regionalisering påverkar relationerna mellan regioner och kommuner bör det också noga understrykas att kommunerna inte är en homogen kategori. Kommunernas inställning och relationer till regionerna har starkt samband med kommunernas storlek. Ovan nämndes att mindre kommuner önskade samverkan för en rad uppgifter man har att hantera. De stora kommunerna har etablerade positioner som regionala centra och kan uppleva att de riskerar att förlora den rollen om regionkommunerna konsoliderar och förstärker sin verksamhet för regional samordning (Johansson m. fl. 2014). Beskrivningarna i avsnitt fyra och fem där de empiriska studierna i Östergötland presenteras kommer ytterligare konfirmera dessa tidigare resultat om hur regionaliseringen berör och utmanar relationerna mellan primärkommuner och regionkommuner.

## Det regionaliserade utvecklingsarbetet

Organiseringen i Sverige för regionalt utvecklingsarbete är i hög grad format av EU. Detta har inneburit en decentralisering av området till den regionala politiska nivån. I det sammanhanget kan det noteras att det inte lagts någon nationell regionalpolitisk proposition sedan början på 2000-talet. Vidare beskrivs det att regional utvecklingspolitik ”präglas av olika målbilder och oklara ansvarsförhållanden” (Sandberg 2017, s. 34). Det hela blir än mer otydligt vad gäller vilka typer av insatser som kan betraktas som regionalpolitik. Regionalt utvecklingsarbete handlar i hög grad om att skapa goda villkor och förutsättningar för olika aktörer att bidra till utveckling. Dessa aktörer befinner sig inom olika samhällssektorer; inom och utanför den politiska sfären (dvs. företag, verksamheter, entreprenörer, civilsamhället etc.). Att koordinera regional samverkan för tillväxt är en central uppgift för regionernas utvecklingsarbete (Lidström 2017). Förstärkning av infrastruktur, kommunikationer, utbildning och forskning är exempel på konkreta insatser som påverkar villkoren och som är relevanta för regionalt utvecklingsarbete.

Det finns emellertid också anledningar att problematisera idealbilden för den styrande principen för den regionaliserade tillväxtpolitiken och som är att sträva efter att skapa en endogen driven utveckling inom alla regioner. Geografiskt ojämn tillgång till olika infrastruktursystem (i hög grad tillgängliga via statliga investeringar) och ojämna regionala villkor och förutsättningar ur andra aspekter (geografisk relativ position, ekonomisk struktur, etc.) utmanar vad som är ”kärntanken i den nuvarande doktrinen för regional utvecklingspolitik i alla nordiska länder [; nämligen] att samla olika aktörer för att bygga vidare på varje regions styrkor och/eller åtgärda utmaningar” (Sandberg 2017, s. 34).

Regionernas uppdrag för det regionala utvecklingsarbetet är beroende av två grundläggande förhållanden; dels EUs stora inflytande och dels att det förutsätter samverkan mellan aktörer inom olika sektorer och på olika politiska nivåer. Vad gäller EUs inflytande har strukturfonderna och sammanhållningspolitiken såväl som mer generella direktiv och regleringar skapat förändringar avseende regionalt utvecklingsarbete i Europa (Stead och Pálné Kovács 2016). EUs långsiktiga strategier – för närvarande Europa 2020 – har omfattande påverkan på regionala utvecklingsinsatser (SKL 2010; Stead och Pálné Kovács 2016, s. 26). Europa 2020 innehåller målsättningar för sysselsättning, utbildning, klimat och fattigdomsbekämpning. Centrala finansiella resurser till den regionala tillväxtpolitiken utgörs av riktade utvecklingsmedel från staten och EU som samordnas med medel som regionala och lokala offentliga och privata aktörer bidrar med.

Begreppet ”territoriell governance” (direkt översatt från det engelska begreppet ”territorial governance”) erbjuder en brett ramverk för att diskutera regionalt utvecklingsarbete och hur detta har utvecklats inom EU. Territoriell governance omfattar att koordinera aktörer och institutioner, att integrera

policysektorer, att mobilisera intressenter, att anpassas sig till förändrade villkor samt att förstå plats-specifika förhållanden (Schmitt och Van Well 2016).

Den koordinerande dimensionen för det regionala tillväxtarbetet är den som Tillväxtanalys (2017) speciellt understryker. Koordinering omfattar att samordna olika aktörer och organisationer och att olika ingående partners bidrar med resurser. Koordinering av kommunerna är en extra central uppgift för regionerna (Tillväxtanalys 2017). Möjligheter för regionerna att organisera en sådan koordinering är emellertid beroende av kommunernas motivation, engagemang och kapacitet (Emerson m. fl. 2012). Dessa faktorer varierar mellan sakfrågor och specifika situationer, samt mellan kommuner. Det som är viktigt att notera är att regionernas uppdrag att samordna har ett svagt stöd i formella "verktyg" att styra kommuner: "För svenska förhållanden saknas i princip system som kan hantera intressekonflikter mellan lokal och regional nivå" (Tillväxtanalys 2017, s. 18). Denna fråga fördjupas i nästa avsnitt genom diskussionen om horisontella och vertikala relationer mellan regionkommuner och primärkommuner.

För att fördjupa frågan om fördelningen av mandat för utvecklingsarbete mellan regioner och kommuner är distinktionen mellan fysisk och strategisk planering relevant. Fysisk planering är ett fält som karakteriseras av tydlig reglering, det hanterar markanvändning och arbetar med fysiska och tekniska lösningar på samhällsutmaningar. Kommunernas mandat och rådighet inom detta område är långtgående och tydligt reglerat. Strategisk planering innebär andra aktiviteter än vad som karakteriserar den fysiska planeringen. Strategisk rumslig planering och det som beskrivs som territoriell governance ovan är i betydande grad överlappande. Det betyder att verktygen koordinering, integrering och mobilisering är centrala. Strategisk rumslig planering omfattar att utveckla gemensamma målsättningar för framtiden som påverkar hur beslut fattas av olika aktörer och organisationer inom och utanför den politiska sektorn (Albrecht 2004).

Kontrasterna mellan fysisk planering och strategisk planering (eller territoriell governance) har också beskrivits i termer av kontraster mellan hård och mjuk planering (Pukarthofer 2016). Hård planering syftar i hög grad på om det sker inom formella regleringar som genomsyrar villkoren för fysisk planering. Mjuk planering, i kontrast till detta, är planeringsinsatser som i formell mening kan betraktas som "frivilliga" och inte styrda av konkreta juridiska regleringar. Begreppet frivillighet kan emellertid diskuteras och ska kanske snarare tolkas som att området inte styrs av detaljerad reglering. Det är ju inte frivilligt för regioner att bedriva regionalt utvecklingsarbete eller inte. Det som är "mjukt" i det här sammanhanget kan nog mer rättvisande beskrivas gälla hur man prioriterar sina insatser i respektive region i relation till de ramar som ges genom reglering och genom politiska program formulerade genom EU och genom den nationella nivån.

Det är viktigt att betona att det inte är så att fysisk planering och strategisk planering/territoriell governance är på ett systematiskt sätt fördelat mellan kommuner och regioner. Situationen är i stället att både kommunerna och regionerna är involverade i båda dessa former för planering. Dessutom sker enskilda planeringsinsatser genom att fysisk och strategisk planering integreras. Genom denna integration skapas hybrida former för planering (Pukarthofer 2016). För att konkretisera denna bild av hybrida former för planering och med regionen som utgångspunkt kan vi se att för Region Östergötland är det främst två av de politiska nämnderna som är involverade i det fält vi har ringat in som regionalt utvecklingsarbete; nämligen RUN (Regionala utvecklingsnämnden) och TSN (Trafik och samhällsplaneringsnämnden). Verktøygen för att genomföra RUNs politiska prioriteringar kan i stor utsträckning beskrivas som strategisk planering medan verktøygen för att genomföra politiska prioriteringar för TSN i betydande omfattning kan hänföras till fysisk planering. Samtidigt är flera av de politiskt formulerade prioriteringarna gemensamma för RUN och TSN. Det betyder att planering för regional tillväxt genom Region Östergötland kan beskrivas omfatta både fysisk och strategisk planering och som i sin tur förutsätter samverkan med kommunernas fysiska och strategiska planering. Detta förhållanden ställer stora krav på tydlighet och medvetenhet hos aktörerna inom vilken ”planeringslogik” man verkar – så att man använder sig av relevanta ”verktøy”.

### *Hur Region Östergötland konkretiserar det regionala utvecklingsarbetet i politiska mål*

För att ytterligare konkretisera det regionala tillväxtarbetet beskriver vi hur detta är konkretiserat genom Region Östergötland. Regionen beskriver området för Regional utveckling genom tre punkter. Den första pekar ut att det yttersta målet är tillväxt. Den andra punkten anger områdets olika delar. Här integreras strategisk och fysisk planering. Den fysiska planeringen är mer indirekt angiven genom begreppet samhällsplanering. Den tredje punkten anger den politiska styrningen och att detta omfattar Regionutvecklingsnämnden (RUN) och Trafik- och samhällsplaneringsnämnden (TSN). Dessa nämnders respektive övergripande uppdrag är formulerade enligt följande (Region Östergötland 2016a, s. 54):

- Regionutvecklingsnämnden ansvarar för regionala tillväxt- och utvecklingsfrågor inom områdena kompetensförsörjning, företagsutveckling och tillväxt, kultur och kreativitet samt folkhälsa.
- Trafik- och samhällsplaneringsnämnden ansvarar för regionala tillväxt- och utvecklingsfrågor inom samhällsplanering, kollektivtrafik, infrastruktur, landsbygdsutveckling och miljö. Nämnden är också regional kollektivtrafikmyndighet.

På Region Östergötlands hemsida (2017-11-14) presenteras området för det regionala utvecklingsarbetet enligt följande:

- Region Östergötland ansvarar för de regionala utvecklingsfrågorna i länet. Uppdraget är att stärka Östergötlands tillväxt och attraktivitet.
- I de regionala utvecklingsfrågorna ingår näringsliv, kompetensförsörjning, samhällsplanering, kultur och natur, internationell samverkan och olika typer av stöd och finansiering.
- De regionala utvecklingsfrågorna hanteras av regionutvecklingsnämnden och trafik- och samhällsplaneringsnämnden, på uppdrag av regionstyrelsen.

Region Östergötland har för sin strategiska plan 2017-2019 identifierat fem perspektiv; samhälle, medborgare, process, medarbetare och ekonomi, varav de två första är överordnade (Region Östergötland 2016a). Vi har begränsat oss till perspektiven samhälle och medborgare för att mer i detalj utvärdera politiska mål som kan sorteras till fältet regional utveckling samt för att identifiera vilka ansvar man tilldelat RUN och TSN inom dessa två perspektiv. I tabblån nedan anges vilka framgångsfaktorer för respektive strategiskt mål dessa två nämnder har ett ansvar för (med avseende på perspektiven samhälle och medborgare).

Av de totalt 22 angivna framgångsfaktorerna som TSN och RUN är (del-)ansvariga för är det 6 mål som man har gemensamt. Dessa rör dels mer grundläggande villkor för det regionala arbetet och demokratiska värden (dvs. samråd och samverkan med länets kommuner och andra aktörer; förutsättningar för jämlik hälsa och demokrati) och dels två mer tematiska faktorer som näringslivsutveckling med miljönytta och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. I övrigt arbetar dessa nämnder för olika framgångsfaktorer inom målområdena attraktivitet, näringsliv, kultur- och friluftsliv, samt res- och transportmöjligheter. Samtidigt kan man se att vissa framgångsfaktorer som är åtskilda i tabblån framstår som delvis överlappande tematiskt, exempelvis återkommer ord som företagande och miljö inom olika strategiska mål.

Perspektiv	Strategiskt mål	Framgångsfaktor	TSN	RUN
Samhälle	Utvecklad regional handlingsförmåga	Väl fungerande samråd och samverkan med länets kommuner (RS, HSN, TSN, RUN)	X	X
		God samverkan och samordning med andra samhällsaktörer (RS, HSN, TSN, RUN)	X	X
		Strategisk omvärldsbevakning och påverkansarbete (RS, RUN)		X
	Utveckla och ta tillvara Östergötlands attraktivitet	Ett aktivt varumärkesarbete för Östergötland (RS, RUN)		X
		En besöksnäring med god kvalitet och hållbarhet (RUN)		X
	Goda och jämlika livsvillkor	Region Östergötlands verksamheter bidrar till att skapa samhälleliga förutsättningar för en mer jämlik hälsa (RS, HSN, TSN, RUN)	X	X
		Främja demokrati och delaktighet (RS, TSN, RUN)	X	X
		Främja den sociala ekonomin (RUN)		X
		Samordning av insatser som bidrar till att förutsättningarna för tillväxt, företagande, attraktivitet och boende på landsbygd och i skärgård förstärks (TSN)	X	
	Dynamiskt och robust näringsliv	Främja företagsutveckling och utveckling av innovationer (RS, RUN)		X
		Ett samlat utbildningsutbud i Östergötland som matchar arbetslivets behov av kompetens (RUN)		X
	Östergötland ska vara miljömässigt hållbart	Främja energieffektivisering och omställning till förnyelsebara energikällor i länet (TSN)	X	
		Näringslivsutveckling med miljönytta (TSN, RUN)	X	X
		En kollektivtrafik som kan ersätta resor med bil (TSN)	X	

		Fysiskt planeringsarbete som skapar förutsättningar för ett hållbart nyttjande av naturens resurser (TSN)	X	
Medborgare	Hög tillgänglighet till Region Östergötlands verksamheter	God tillgänglighet till Region Östergötlands verksamheter för personer med funktionsnedsättningar (RS, HSN, RUN, TSN)	X	X
	Ett rikt och utbrett kultur- och friluftsliv	God tillgång till kulturupplevelser och eget skapande (RUN)		X
		En väl utvecklad infrastruktur för kulturområdet (RUN)		X
		Ett levande fritt kulturliv utöver institutionerna (RUN)		X
		God tillgång till natur- och friluftsliv (RUN)		X
	Goda res- och transportmöjligheter	En infrastruktur som möter dagens och morgondagens behov (TSN)	X	
		En väl fungerande kollektivtrafik (TSN)	X	

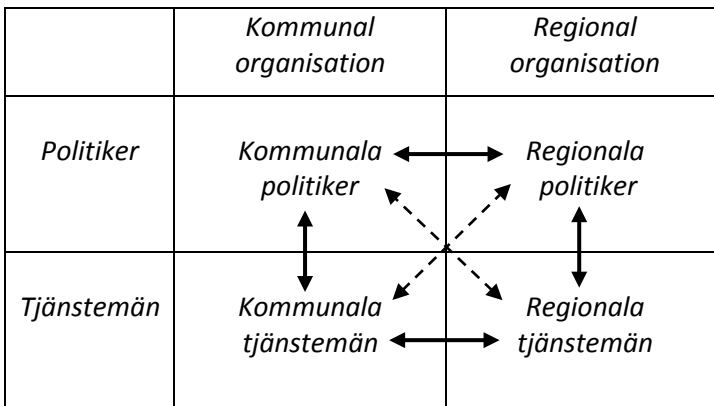
*Tabell 2. Framgångsfaktorer angivna av Strategisk plan för Östergötland 2017-2019 och för vilka TSN och RUN är (del)ansvarig nämnd (Region Östergötland 2016a). Vid varje framgångsfaktor anges inom parentes ansvarig nämnd: RS=regionstyrelsen, HSN=hälso- och sjukvårdsnämnden, TSN=trafik- och samhällsplaneringsnämnden, RUN=regionutvecklingsnämnden.*





### 3. Styrning i flernivåsystem

Organisering för styrning är en viktig komponent med påverkan på förutsättningarna för regionalt tillväxtarbete. I det här avsnittet diskuteras styrning utifrån hur detta sker inom ett politiskt flernivåsystem. Samspelet mellan olika aktörer i det politiska flernivåsystemet har ofta relaterats till begreppet för Multilevel governance (MLG), som översätts till svenska som flernivåstyrning. Teorier om detta kan dels användas till att studera förändringar inom staten, dels att studera hur offentlig policy skapas (Tortola 2017). I den här studien riktas fokus mot det senare, och mer precist mot hur policy skapas i ett samspel mellan olika aktörer och då framförallt genom samspelet mellan de två olika politiskt styrda organisationerna primärkommuner och regionkommuner. Detta innefattar politikernas och tjänstemännens deltagande i policyarbetet inom dessa organisationer. Lite övergripligt handlar det om att diskutera hur fyra konstellationer av aktörer inom två olika organisationer är involverade och relaterade till varandra för att utveckla policy. Detta sammanfattas i figur 1.



*Figur 1. Relationer mellan kommunala och regionala aktörer för policy inom regional utveckling.*

Pilarna i figuren är heldragna eller streckade. De heldragna pilarna anger de mer reguljära och dominerande relationerna. Dessa har antingen horisontella eller vertikala riktningar – kommunala politiker har till exempel antingen kontakter med kommunala tjänstemän (vertikalt) eller regionala politiker (horisontalt). Diagonala kontakter – som i figuren är markerade med streckade pilar – förekommer men är mindre vanligt. De diagonala kontakterna skapar emellanåt komplicerade och oklara situationer, vilket vi kommer att se exempel på senare i den här rapporten.

I figur 1 illustreras de kommunala och regionala aktörerna som positionerade på samma nivå. Detta speglar utgångspunkten i diskussionen som

är att sett till den sammantagna situationen kan den ena organisationen inte styra över den andra organisationen. Enligt avtalet som upprättades i samband med bildandet av Region Östergötland, som refererades till i inledningen ovan formuleras att "samverkan ska beaktas vid beredning och beslut.... Även för verksamheter/uppgifter där kommunen eller regionen har egen beslutsrätt" (Landstinget i Östergötland 2014a, s. 4). Detta förtydligar att i många fall handlar dessa horisontella relationer om att den ena parten har ett formellt ansvar och makt över en fråga. I det sammanhanget kan det framstå som oegentligt att tala om ett flernivåstyre i Sverige som består av tre nivåer eftersom det i det svenska statskicket endast finns två politiska nivåer; staten och kommunerna där regionerna/landstingen tillhör det senare (Elias m.fl. 2011; Montin 2016; Erlingsson och Wänström 2015). De mer formella benämningarna primärkommuner respektive regionkommuner är påminnelse om denna formella struktur.

Med det som bakgrund finns det anledning att reflektera över hur föreställningar om relationer mellan regioner och kommuner kommer till uttryck och hur denna relation har diskuterats. Ett exempel på detta är rapporten med titeln "Kommunernas region" (Johansson och Niklasson 2013) med utgångspunkt i frågan om "hur kommunernas inflytande och delaktighet ska utformas i en region" (Sörman 2013, s. 2). I rapporten motiveras begreppet "kommunernas region" med att kommunerna utgör "den enskilt viktigaste och mest strategiska aktörgruppen i den regionala utvecklingspolitiken" (Johansson och Niklasson 2013, s. 11). Förordning om regionalt tillväxtarbete (SFS 2017: 583) omfattar formuleringar om regionernas ansvar för att organisera och verka för samarbete, samordning och samverkan. Utgångspunkten för vår diskussion är att dessa begrepp i sig är neutrala vad gäller organiserings hierarkiska former.

## **Vertikala relationer mellan politiker och tjänstemän**

Den interna styrningen av kommuner och regioner utgår från den grundläggande idén att folkvalda politiker beslutar om vad som ska göras, vilket sedan implementeras med hjälp av tjänstemän som är anställda inom förvaltningen. Här är det således tydligt att inflytandet genom relationen mellan politiker och tjänstemän i första hand förväntas vara vertikal och hierarkisk (enligt positionerna i figur 1). Exakt hur de styrprocesserna fungerar och utförs i praktiken varierar emellertid. Forskning på relationer mellan politik och förvaltning pekar till exempel på att politikerna och tjänstemännen ofta har delvis överlappande roller, med en grundläggande respekt för varandras övergripande uppgifter (Elias m.fl. 2011).

Innan kommunsammanslagningarna, som skedde i två omgångar på 1950- och 1970-talen, var många kommuner relativt små och resurssvaga utan några stora tjänstemannaresurser (Montin 2016; Erlingsson och Wänström 2015). Inom de organisationerna förväntades politikerna, vilka då sällan var heltid-

sarvoderade, ta ansvar för såväl planering, beslut och implementering av olika beslut. Med kommunsammanslagningarna blev kommunerna generellt sett större och resursstarkare samtidigt som kommunernas uppdrag, inte minst på välfärdsområdet, expanderade kraftigt. I många, inte minst mindre kommuner levde dock den gamla ordningen kvar där politikerna var närvarande i olika moment för planerings-, besluts- och implementeringsprocesserna. Det kan beskrivas i termer av en processororienterad styrning där politikerna var med och styrde i hela processerna.

I framförallt de större kommunerna och landstingen/regionerna har det vuxit fram en annan modell för politisk styrning där politikerna identifierar mål och riktlinjer för verksamheten som de sedan överlåter åt tjänstemännen att verkställa. Detta kan beskrivas i termer av en produktionsinriktad styrning. En central skillnad mellan den processororienterade och produktionsorienterade styrningslogiken såsom definierad och applicerad i den här studien är således att politikerna inom den produktionsorienterade styrningsmodellen tillhandahåller tydliga mandat och direktiv till en process, vilket inte alltid sker på samma tydliga sätt inom den processororienterade styrningslogiken. Inom till exempel verksamheter kopplade till vård, skola och omsorg finns det dessutom omfattande och detaljerade statliga regleringar som kringskar kommunpolitikernas beslutandetrymme. Politiska beslut för dessa sektorer fattas i hög grad på den statliga nivån. Inom området för regionalt tillväxtarbete är emellertid den statliga detaljregleringen relativt liten. Här präglas processerna snarare av ett samspel mellan olika aktörer – som till betydande delar sker relativt avskild från de formella politiskt beslutsstrukturerna.

## **Governance med eller utan government**

De senaste decenniernas litteratur om styrning har riktat stor uppmärksamhet mot den styrningsform som i den engelskspråkiga litteraturen benämns *governance*. Den översättning som ibland görs till svenska är nätverksstyrning, men många gånger använder man sig av ordet *governance* också i svenska texter. Detta kan vara att föredra då begreppet nätverksstyrning kan ge associationer till processer som sker i samhället i stort. I den här rapporten riktar vi intresset mot styrning som sker genom det politiska systemets ramar och detta är mer tydligt inskrivet i *governance* som vi väljer att använda för vår diskussion.

Med utvecklingen av teorier om och framhävandet av betydelsen av *governance* har det också följt en kritisk reflektion med avseende på ändamålsenlighet och demokratiska dimensioner. Davis (2011) menar att nätverksprocesserna tenderar att resultera i en hegemoni som inte är öppen för demokratisk påverkan. När aktörer ska verka inom *governance* finns det till exempel ofta förväntningar på att varje enskild aktör ska bortse ifrån den egna organisationens egen nytta och istället fokusera på vad som kan uppfattas som den gemensam nytta (Sharma och Kearns 2011). På så sätt kan modeller och föreställningar om *governance* innebära att intressekonflikter och hur aktörer

motiveras av lojaliteter med den egna organisationen inte uppmärksammas. Föreställningar om governance som drivs av konsensus kan dölja viktiga dimensioner med påverkan på vilka processer och intressen som prioriteras genom olika policy-insatser (Montin m. fl. 2012).

Det kan göra skillnad om man betraktar governance som samverkan eller som styrning. Om man beaktar att governance handlar om styrning blir det viktigt att föra en kritisk diskussion om hur detta handlar om makt och prioriteringar. En del av denna kritiska analys av governance har kretsat kring förutsättningarna för sådan styrning att verka fritt från government. Inom vilka ramar kan de formella politiska organisationerna (såsom en kommun eller en region) delta i olika organiseringar för samverkan utan att detta utgår från partnerns formella mandat? De här frågorna relaterar till betydelsen av att reflektera över governance i relation till politisk legitimitet och formella mandat. Frågor om ändamålsenlighet genererar frågor om hur det är möjligt att väga och bedöma gemensamma nyttor som kan tänkas uppstå genom governance (Börzel 2010).

I en studie om sektorssamverkan i Göteborg och Malmö framhävs till exempel vikten av tydlighet. Detta gäller definitionen av start- och slutpunkter och vad som är aktörernas mandat. Här betonas också vikten av att organisera så att de politiska formella processerna kommer in vid rätt moment. Att till exempel tidigt lyfta över arbetet med en fråga från politikerna till tjänstemännen kan vara ett sätt att undvika en partipolitisering av frågan som generar svåra låsningar och att tjänstemännen istället får möjlighet att genom grundligt arbete identifiera möjliga lösningar. Ett sådant förfarande kan emellertid också problematiseras då det inte harmoniserar med den svenska folkstyrelsemodellens betoning av tydligheten i hur politik formas (Elias m.fl. 2011).

Den här bakgrunden om styrning utifrån diskussionen om hur kommuner och regioner är positionerade i det politiska flernivåsystemet och utifrån diskussionen om governance och government utgör en tolkningsram för de empiriska studierna som presenteras i rapporten. I mer konkreta ordalag omfattar det att beskriva och analysera samspelet mellan regioner och kommuner; mellan politiker och tjänstemän; mellan processororienterad och produktionsorienterad styrning samt då inte minst mellan den vertikala hierarkiska styrningen med starka inslag av formell makt (government) och styrning genom governance för det regionala utvecklingsarbetet.

## 4. En region bildas; förväntningar, processen och organisation

Detta avsnitt diskuterar den första delstudien som handlar om processen med att bilda en region i Östergötland samt olika aktörers förväntningar i samband med detta. Nedan följer först en beskrivning av processen som föregick Region Östergötlands formella bildande den 1 januari 2015 samt därefter de förväntningar som några av nyckelaktörerna hade på hur samarbetet kring regionala utvecklingsfrågor skulle fungera när en regionkommun formellt var på plats.

Det som redovisas nedan bygger till stora delar på vittnesmål från enskilda informanter. Under hösten 2015 till våren 2016 genomfördes intervjuer med kommunstyrelseordföranden och kommunchefer i de östgötska kommunerna, högre företrädare för regionförbundet Östsam och Landstinget i Östergötland, Linköpings universitet, Östsvenska handelskammaren samt Länsstyrelsen i Östergötland. Flertalet av de intervjuade deltog i något skede av processen med att bilda Region Östergötland. Ett fåtal av de som intervjuades hamnade emellertid i sin nuvarande position först när Region Östergötland formellt var på plats men hade likväl förväntningar på hur samarbetet mellan till exempel regionkommunen och primärkommunerna skulle fungera.

Det är viktigt att notera att de här personerna inte intervjuades i rollen som formella representanter för de organisationer som de då eller tidigare företrädde. Det framstår emellertid som troligt att deras perspektiv har färgats av den position de har varit i samt den organisation de formellt har företrätt. Under intervjuerna framkom även tydliga indikationer på att processen med att bilda Region Östergötland påverkades av enskilda personers engagemang och inte bara deras olika organisationers intressen. Nedanstående beskrivningar av regionbildningsprocessen och de förväntningar som fanns på densamma skulle således kunna se lite annorlunda ut om de primärt byggde på formella dokument från de berörda organisationerna eller om intervjuerna explicit fokuserade på respektive organisations position i de frågor som diskuterades.

### Tidiga kontakter med andra landsting

Företrädare för Landstinget i Östergötland beskriver hur man redan 2006 förde informella diskussioner tillsammans med företrädare för landstingen i Jönköping, Kalmar, Kronoberg och Blekinge i frågan om bildandet av storregion. I den processen kontrakterades en person med erfarenheter från arbetet med att bilda Västra Götalandsregionen, vilken skulle hjälpa de berörda landstingsledarna i de praktiska stegen med att bilda en region (Informant 12 och 21). Företrädarna för Kronoberg och Bleking började emellertid tveka relativt omgående men samarbetet med Jönköping och Kalmar fortgick. Detta var inriktat mot några övergripande frågor; sjukvård, kommunikationer, turism

och näringsliv. Processen påverkades emellertid av mandatperiodscyklerna då man under varje mandatperiod kom till en punkt då man behövde pausa processen framåt. ”Det dras ett snöre någon gång under varje mandatperiod när man måste vänta tills nästa mandatperiod” (Informant 21) beskrev en av de politiker som var delaktig i den här processen.

Efter valet 2010 fick Mats Sjöstrand i uppgift av regeringen att på egen hand utreda hur det skulle vara möjligt att organisera en enhetlig statlig regional förvaltning vid regionsammanslagningar. Detta föranledde diskussioner kring landstings- och regionindelningen i olika delar av Sverige. I samband med den utredningen började landstingsledningen i Östergötland återigen att föra samtal med närliggande landsting, den här gången även med landstingen norrut. Nu skedde också en viss förskjutning vad gäller sakfrågorna så att funktionalitet och infrastruktur fick ett större utrymme i diskussionerna (Informant 10). Bland annat hade man ett möte med Sörmland på Vildmarkshotellet i Kolmården, där det emellertid framkom att Sörmland mest var intresserad av att närma sig Stockholm. Ungefär samtidigt, under 2011, kom det signaler från såväl Socialdemokraterna som Moderaterna i landstinget i Jönköping att man inte var intresserade av en sammanslagning med Östergötland. Landstingsledningen i Östergötland fick då även klart för sig att det hade uppstått en geografisk splittring i Kalmar län mellan de norra och södra primärkommunerna vad gäller inställningen till regionfrågan (Informant 21). Enligt företrädarna för Landstinget i Östergötland som intervjuades i den här studien kom man i formell mening längst i kontakterna med Örebro, Sörmland och Västmanland vad gäller frågan om regionförstoring. I dessa kontakter var inte minst företrädare för Östsam och det socialdemokratiska länsförbundet pådrivande i de kontakterna. Dessa diskussioner kom ändå fram ett officiellt ”letter of intent” om bildandet av en gemensam region. Relativt omgående efter det att detta brev undertecknats i november 2011 meddelade emellertid Västmanland att man inte ville gå vidare med en regionbildning om Östergötland skulle vara med (Informant 12 och 21). I det läget kallade den politiska landstingsledningen ihop partidistrikten till ett möte i Rådhuset i Norrköping där landstingsledningen konstaterade att det inte längre var möjligt att bilda en ny stor region efter valet 2014 (Informant 21).

## **Betydande utmaningar i arbetet mot en storregion**

n beskrev således problem med att identifiera en lösning där Östergötland tillsammans med ett eller flera andra län tillsammans kunde bilda en ny större region. Det stod helt enkelt inga andra landsting på kö för att gå samman med Östergötland. De beskrev även en rad olika mer eller mindre motstridiga intressen bland de inblandade aktörerna i Östergötland, vilket har påverkat arbetet med att identifiera en tydlig plan med brett stöd i alla läger. En tydlig skiljelinje fanns mellan de som främst såg till de intressen som relaterade till sjukvård och de som främst såg till intressen relaterade till regional utveck-

ling. Detta sammanfaller i hög grad med, å ena sidan, landstinget med sin sjukvårdsorganisation och, å andra sidan, Östsvenska handelskammaren med sina frågor om ekonomisk tillväxt, vars organisation täckte Östergötland och Sörmland. Dessa två olika intressen har också olika geografiska implikationer. Vad gäller regional utveckling och tillväxt visade befintliga pendlingsmönster och inte minst den pendling som förväntas skapas när Ostlänken är på plats att region Östergötlands funktionella region i hög grad riktar sig norrut mot Sörmland och vidare mot Stockholm. I kontrast till detta – och om man prioriterade att bygga en stark sjukvårdsorganisation – framstod det som naturligt att ytterligare fördjupa redan existerande sjukvårdssamarbeten söderut omfattande Jönköpings län och Kalmar län. Flera av de intervjuade, inte minst från vad som tidigare var Landstinget i Östergötland, bedömde att det skulle vara en stor utmaning att bryta dessa etablerade samarbeten och skapa en ny sjukvårdsorganisation tillsammans med länen norrut. Detta skulle bland annat ha påverkan på landstingets verksamhet samt sjukvårdsutbildningarna på Linköpings universitet.

Därutöver fanns det en rad olika intressen som på ett eller annat sätt förstärkte eller komplicerade konflikten mellan de regionala utvecklingsbehoven och behoven kopplade till sjukvårdsorganisationen. Primärkommunernas geografiska läge hade en betydelse i det att kommunföreträdarna helst ville undvika att göra sin egen kommungräns till en regiongräns. Detta innebär att primärkommunerna i norr generellt sett var intresserade av ett samarbete norrut medan primärkommunerna i söder var mer intresserade av ett samarbete söderut.

De politiska partiernas upparbetade kontaktnät och nätverk var ytterligare en faktor som påverkade hur olika företrädare betraktade frågan om regionsammanslagning för Östergötland. Eftersom den moderata länspartiorganisationen i Östergötland delade sin storregionala partiorganisation med länen söderut hade de också ett större upparbetat kontaktnät söderut. Den Socialdemokratiska länsorganisationen i Östergötland tillhörde å sin sida en storregional partiorganisation som innefattade Mälardalen.

Besvikelsen var på många håll stor när det visade sig att det inte fanns några förutsättningar för att bilda en större region den 1 januari 2015. Bland flera, främst kommunala företrädare fanns det dessutom en irritation över vad de upplevde som en brist på insyn i processen med att pröva möjligheterna att bilda en ny storregion (Informant 20, 23 och 27). Inte minst kommuncheferna i de mindre och medelstora kommunerna i Östergötland var starka regionbildningsförespråkare men upplevde att de inte hade fått ta del av de diskussionerna utan att det främst var de politiska företrädarna från de stora partierna på länsnivå som styrde processen. Vissa kommunala företrädare gick så långt som att beteckna processen som djupt odemokratisk med dolda agendor.

När det gäller kommunernas position i diskussionen är det viktigt att



påminna om kontrasterna mellan ett regionförbund och ett landsting. Kommunerna var medlemmar och huvudaktörer i Regionförbundet Östsam som verkade fram till regionbildningen av Östergötland i januari 2015. I regionbildningsprocessen var, i kontrast till styrningen av Östsam, de politiska länsorganisationerna huvudaktörer. Detta innebär att regionbildningsprocessen i högre grad var villkorad i relation till hur de politiska partierna kom överens, och i mindre grad till att kommunerna skulle komma överens. Flera av de intervjuade upplevde således att frågan hade en tydlig partipolitisk snarare än kommunorienterad prägel (Informant 10, 12 och 21). Landstingsstyrelsens ordförande var också tydlig med att hon behövde ett mandat från de politiska partierna på länsnivå i arbetet med att försöka skapa en ny stor region.

### **Argument för och emot en region med bara Östergötland**

När det visade sig omöjligt att få till en regionbildning som involverade en regionsammanslagning till ett betydligt större geografiskt område än bara Östergötland uppkom en diskussion om vad man ska göra istället. I stora drag fanns det två huvudsakliga alternativ; antingen att gå vidare som tidigare och eventuellt vänta in nya statliga initiativ kring en ny indelning eller också att genomföra en regionbildning på egen hand. Det upplevda behovet av en storregion gjorde att vissa kommunala företrädare befarade att möjligheten att i framtiden bilda en större region skulle försvagas om en egen mindre region redan var skapad (Informant 4, 10, 16, 17, 19 och 20). Utöver utmaningarna med att eventuellt behöva implementera två regionbildningsreformer framkom det emellertid relativt få argument mot en regionbildning för bara Östergötland. En av dessa argument mot regionbildning formulerades av en intervjuad kommunpolitiker som inte såg något behov av regionreform och som menade att ansvaret för olika verksamheter långsiktigt borde koncentreras till staten och kommunerna: "Mellannivån (regionkommunen) riskerar att bli en måltavla för missnöje från såväl staten som kommunerna" (Informant 6). Den här politikern varnade således för att varken staten eller primärkommunerna skulle komma att försvara det regionala perspektivet utan snarare framställa regionkommunen som en organisation som fattar "fel" beslut i strid med vad som beskrivs som kommunens eller medborgarnas bästa. Den här politikern befarade således att den regionala organisationen inte skulle bli tillräckligt handlingskraftig.

Flera av de respondenter som var tydliga förespråkare för en regionbildning i Östergötland hänvisade till vad som framställdes som positiva försök med regionbildningar för såväl Västra Götaland, Skåne och Halland. Det fanns förhoppningar om att en regionbildning skulle göra det möjligt för Östergötland att inta en starkare position bland annat i konkurrensen om statliga infrastrukturinvesteringar (Informant 5, 7, 11, 12, 16 och 27). Ett annat vanligt förkommande motiv var kopplat till att en formell regional organisation skulle kunna effektivisera arbetet med regionala utvecklingsfrågor inom Östergötland. Under 1990-talet avsatte Landstinget i Östergötland resurser

till det regionala utvecklingsarbetet och hade i praktiken en regional ledarroll i frågan. Primärkommunerna var emellertid inte nöjda med det arbetet och bildade 1999 tillsammans med landstinget den ideella föreningen Östsam, vilket fyra år senare utvecklades till Kommunförbundet Östsam. I samband med den processen placerade landstinget sina resurser för regional utveckling inom Östsam, och valde rent praktiskt att ta ett steg tillbaka i styrningen av det regionala utvecklingsarbetet. Enligt en av de intervjuade, som arbetat länge på landstinget, fanns det då en stark tilltro hos primärkommunerna till att det regionala utvecklingsarbetet kunde fungera bättre om primärkommunerna tog över ledarrollen från landstinget (Informant 26).

Tio år efter det att primärkommunerna tog över ledarrollen i det regionala utvecklingsarbetet från landstinget hade emellertid primärkommunernas tilltro till sitt eget gemensamma ledarskap i frågan försvagats betydligt. Det fanns på en del håll ett missnöje med en så kallad vetokultur som flera upplevde existerade inom Östsam. Detta innebar att handlingskraften i arbetet försvagades av att man i praktiken var beroende av alla tretton primärkommuners stöd för att man effektivt skulle kunna driva en fråga (Informant 5, 6, 17, 18 och 19). Vissa av de intervjuade kommunala företrädarna upplevde att verksamheten på Östsam därutöver, eller kanske till och med därutav, blev alldeles för utredningscentrerad – att det blev för lite konkreta insatser genomförda genom Östsam. I det sammanhanget började det åter lyftas önskemål om ett tydligare ledarskap från landstinget (Informant 12 och 26), vilket således utgjorde motsatta tongångar mot vad som kommunicerades från primärkommunerna tio år tidigare.

Utöver landstinget och kommunerna fanns även staten med som ytterligare en central aktör i det regionala utvecklingsarbetet. Staten, representerad av sin regionala aktör Länsstyrelsen i Östergötland, förfogade över betydande regionala utvecklingsmedel. Primärkommunerna önskade mer inflytande över de statliga regionutvecklingsmedlen för att få ett samlat grepp över resurserna (Informant 5 och 24). Ett exempel på detta är följande citat från intervju med en politiker: ”Det är orimligt att en tjänstemannaorganisation på Länsstyrelsen leder det regionala utvecklingsarbetet” (Informant 5). Från statligt håll var man dock tydlig med att man inte permanent kunde överlämna ansvaret för alla finansiella regionutvecklingsmedel till en aktör som inte hade någon direktvald demokratisk beslutsförsamling, varvid det enda reella alternativet var att omvandla landstinget till en region. Formellt sett skulle emellertid primärkommunerna inte komma närmare de statliga finansiella regionutvecklingsresurserna med en sådan lösning eftersom beslutsmakten låg i en från dem formellt fristående organisation.

## **Processen med att bilda en egen region**

I samband med diskussionerna om bildandet av en region i en större geografi hade landstingsstyrelsen i mars 2012 beslutat ”...att inhämta kommunernas

synpunkter när det gäller bildandet av en region i en större geografi från 2019 respektive hur man anser att det regionala utvecklingsansvaret bör organiseras i länet från 2015” (Landstinget i Östergötland 2013d, s. 3). En majoritet av kommunerna förordade då att det regionala utvecklingsansvaret skulle organiseras i landstinget från 2015. Detta var en grund till att landstingsstyrelsens ordförande, Marie Morell (M), upplevde att det fanns ett stöd för en intern regionbildningsprocess inom Östergötland bland såväl de kommunala företrädarna som bland företrädarna för partidistrikten. I juni 2012 beslutade landstingsfullmäktige att ”Landstinget i Östergötland skulle ansöka om regionalt utvecklingsansvar från 2015 enligt ’Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län’ (SFS 2010:630)” (Landstinget i Östergötland 2013d). En grundförutsättning för en regionbildning i Östergötland var emellertid att regeringen godkände landstingets ansökan. Det faktum att fyra Östgötakommuner (Norrköping, Motala, Åtvidaberg och Valdemarsvik) motsatte sig en egen regionbildning i Östergötland och att Socialdemokraterna i länet också kommunicerat ett motstånd (Norrköpings Tidningar 2012-05-12) var något som skulle kunna ha haft en negativ påverkan på ett sådant beslut. Civilminister Steffan Attefall (Kd) meddelade i september 2013 regeringens positiva ställningstagande till en regionbildning i Östergötland (DN 2013-09-24).

Bildandet av en ny regionorganisation – en regionkommun – innebar att man behövde fatta en rad formella beslut med avseende på organiseringen. Vissa av de besluten var laddade då de bedömdes visa hur den nya regionkommunen utgjorde en förlängning av den gamla landstingskommunen. Bland många företrädare för primärkommunerna i Östergötland fanns farhågor om att den nya regionkommunen skulle domineras kraftigt av sjukvårdsfrågorna – att regionkommunen inte skulle engagera sig med tillräckligt stor kraft för de regionala utvecklingsfrågorna. Namnet på den nya regionkommunen var en sådan symboliskt laddad fråga och där väcktes det en rad olika förslag såsom Region Öst, East Sweden, Östra Götaland, vilka alla potentiellt kunde fungera i en region som innefattade mer än bara länet Östergötland. Landstingsstyrelsen ordförande och flera andra därtill föredrog dock Region Östergötland och hävdade att det ändå inte gick att utgå ifrån att något annat landsting i framtiden ville ansluta sig och acceptera det namn som nu skulle bestämmas i Östergötland. En annan symboliskt laddad fråga som behövde beslutas var sätesorten för den nya regionkommunen. Landstinget och Regionförbundet hade Linköping som sätesort. Linköping är dessutom residensstad samt huvudort för ett universitet med tillhörande universitetssjukhus. Med denna bakgrund menade Norrköpings kommunstyrelseordförande att det var rimligt att placera regionkommunens kontor i Norrköping och pekade ut en lämplig lokalisering nära järnvägsstationen. Det blev emellertid ingen större diskussion i frågan utan de politiska partierna landade ganska snart i att verksamheten skulle ha sitt säte i Linköping (Informant 12).

## Innehållet och organiseringen av verksamheten

Parallellt med regeringens behandling av ansökan från Östergötland om att bilda en egen region påbörjade Marie Morell (Landstingsstyrelsens ordförande), Mikael Borin (ekonomidirektör) och Richard Widén (strateg) på landstinget en process kallad "Utveckling Östergötland". Denna berörde i första hand relationerna mellan regionkommunen och primärkommunerna för det regionala utvecklingsarbetet. Målet var att de regionala utvecklingsfrågorna, som då var förlagda till Regionförbundet Östsam, skulle lyftas över till den nya regionkommunen den 1 januari 2015. Ett möte hölls i Linköping den 23 maj 2013 med primärkommunerna. Kommuncheferna (KC) och Kommunstyrelseordförande (KSO) från Östergötlands kommuner deltog. Där diskuterade och behandlade man några centrala frågor såsom att landstinget skulle äga processen, att Marie Morell skulle leda processen, att det fanns mandat från partigrupperna samt frågan om hur man skulle jobba med processen (Informant 18 och 21).

En styrgrupp för det fortsatta arbetet med regionbildningen tillsattes under våren 2013 (Landstinget i Östergötland 2013b) som bland annat hade till uppgift att identifiera lösningar på hur det regionala utvecklingsarbetet skulle organiseras. I styrgruppen ingick en politiker och en tjänsteman från varje primärkommun, två politiker och två tjänstemän från Landstinget i Östergötland, två politiker och två tjänstemän från Regionförbundet Östsam samt länsrådet på Länsstyrelsen. Flertalet av primärkommunernas representanter i styrgruppen var KSO och KC. Sammantaget bestod styrgruppen av 36 personer – 17 politiker och 19 tjänstemän (Landstinget i Östergötland 2013c).

Under hösten 2013 genomförde Richard Widén intervjuer med tjänstemannaledningarna i samtliga tretton primärkommuner och i januari 2014 hade styrgruppen arbetat fram ett konkret förslag på hur regionbildningen skulle gå till samt förslag på en ansvarsfördelning mellan den framtida regionkommunen och primärkommunerna i de frågor som skulle kunna knytas till det regionala utvecklingsarbetet (Landstinget i Östergötland 2014b). I arbetet med att definiera vad Regionen skulle göra och hur man skulle arbeta skilde man på tre olika sorters frågor:

1. Frågor som regionkommunen ensamt hade makt och ansvar över och där primärkommunerna således inte kunde lägga in någon form av veto.
2. Frågor där regionkommunens och primärkommunernas makt och ansvarsområden möts och där båda parter därför fattar beslut som sedan ska genomföras i samverkan.
3. Rent mellankommunala samverkansfrågor där regionkommunen inte behövde involveras, men där det fanns ett behov av en annan organisation såsom ett kommunförbund för att primärkommunerna skulle kunna hantera sin samordning sinsemellan (Informant 18).

I praktiken innebar det här att Regionen skulle ta över Östsams roll i många frågor. Det fanns dock ett viktigt undantag. Det fanns tidigare ett samarbete inom Östsam om gymnasieskolan, men det området definierades i den nya ordningen som ett område för mellankommunal samverkan där regionkommunen inte skulle vara inblandad (Landstinget i Östergötland 2014a; 2014b, s. 14) Gymnasieskolan sågs således som en fråga som kommunerna hanterade bäst själva utan regionkommunens inblandning. Flera av framförallt företrädarna för de mindre och medelstora kommunerna uppfattade emellertid gymnasieskolan som en fråga om kompetensförsörjning, vilket tydligare kunde kopplas till regional utveckling (Informant 4, 9 och 22).

Styrgruppen hade i januari 2014 inte kommit så långt som man hade hoppats i arbetet med att identifiera och förankra detaljerna i frågan om organiseringen och styrningen av det regionala utvecklingsarbetet i den nya regionkommunen (Informant 21). Mot slutet av de diskussionerna hävdade några företrädare för framförallt de större primärkommuner i styrgruppen att styrningen och ledningen av Östsams verksamhet hade varit bristfällig. Man framförde synpunkter om att de KSO som satt i Östsams styrelse inte hade tillräckligt god kännedom om Östsams verksamhet. Underförstått handlade detta om att verksamheten inte var tydligt politiskt styrd. På Östsam, menade man, existerade en mer processororienterad styrlogik där det fanns ett större utrymme för enskilda medarbetare, tillsammans med externa aktörer såsom företrädare för kommunerna, att på egen hand styra enskilda processer i olika riktningar. Några av de intervjuade som var centrala aktörer i processen med bildandet av Region Östergötland berättade att det då började höjas röster för att den nya regionkommunen skulle ha en mer produktionsinriktad styrning med en snävare och tydligare avgränsad verksamhet baserad på tydliga politiska direktiv (Informant 2, 18 och 21). Den här diskussionen innebar också att en del mindre primärkommuner, där man var van vid att arbeta med en mer processororienterad styrlogik, blev oroliga för att "deras" frågor skulle få för litet utrymme i den nya organisationen.

Marie Morell kallade då till ytterligare ett möte, den här gången var detta förlagt i Norrköping. Där identifierade man tre viktiga frågor som skulle integreras i regionens arbete och utgöra kärnområden där det var viktigt med kontinuerlig samverkan med primärkommunerna. De områdena var attraktivitet, näringsliv/tillväxt och kultur. Dessa tre områden skulle diskuteras i tre arbetsgrupper inför regionbildningen som primärkommunerna blev ansvariga för<sup>4</sup>. Av hänsyn till den oro som fanns lämnade landstingsföreträdarna över ansvaret för dessa arbetsgrupper till primärkommunerna. Dessa grupper hade i uppgift att planera för ansvarsfördelningen och för hur arbetet skulle organiseras för de tre områdena. Några av de intervjuade beskrev att grupperna inte lyckades genomföra alla delar av sina uppgifter. Detta medförde

---

<sup>4</sup> Därutöver förde man in "integration" som ett fjärde ämne där man skulle arbeta med att finna en bra ansvarsfördelning, vilket utmynnade i den s.k. Östgötamodellen där länsstyrelsen spelade en central roll.

att det fanns olika förväntningar på hur arbetet med och ansvaret för olika frågor skulle se ut när den nya regionorganisationen var på plats (Informant 16 och 26).

Eftersom primärkommunerna nu inte skulle ha samma formella påverkansmöjligheter på arbetet med de regionala utvecklingsfrågorna som de hade inom Regionförbundet Östsam var man helt inställd på att någon form av samarbetsforum mellan region- och primärkommunerna var nödvändig. Sedan tidigare fanns det etablerade samarbetsforum mellan landstinget och primärkommunerna för vård- och omsorgsområdet samt för kollektivtrafikområdet. Därtill planerade man att starta upp samarbetsforum inom kulturområdet samt inom kompetensförsörjning, företagande och attraktivitet.

Diskussionerna mellan landstinget och kommunerna utmynnade i ett "Samverkansavtal om regionalt utvecklingsarbete i Östergötland mellan Landstinget i Östergötland och Östergötlands kommuner." Det avtalet reglerade överföringen av arbetet med de regionala utvecklingsfrågorna från Regionförbundet Östsam till den nya regionkommunen. Avtalet undertecknades av Landstingsstyrelsens ordförande och Landstingsdirektören samt Kommunstyrelsens ordförande och Kommunchefen/direktören i alla tretton primärkommunerna (Landstinget i Östergötland 2014a). Själva undertecknandeprocessen pågick i drygt tre månader under hösten 2014 där företrädarna för Landstinget var först ut att underteckna avtalet den 12 augusti och företrädarna för Ödeshög avslutade undertecknandeprocessen den 18 november. I kapitel fem i avtalet framkom det bland annat att det skulle ske en skatteväxling från primärkommunerna till regionkommunen på tre öre och i det efterkommande kapitlet framgick det att man var överens om att avveckla Regionförbundet Östsam och att landstinget skulle ta över ansvaret för personalen på Östsam (Landstinget i Östergötland 2014e).

Det undertecknade samverkansavtalet beskrev således på ett övergripande plan hur arbetet med de regionala utvecklingsfrågorna skulle organiseras när Region Östergötland formellt var på plats den 1 januari 2015. Under den förberedande diskussionen och planeringen som ledde fram till avtalet framhövdes vikten av ett väl fungerande samarbete mellan region- och primärkommunerna. Detta finns också inskrivet i ett avtal från 2014 enligt följande: "Regionen har ett ansvar för att säkerställa att samverkansarenor finns och fungerar. Att samverkan leder till konkreta resultat är dock ett gemensamt ansvar för alla deltagande parter och personer" (Landstinget i Östergötland 2014b, s. 26).

## **Förväntningarna på samarbetet**

När Region Östergötland formellt bildades den 1 januari 2015 hade man löst många av de rent formella och organisatoriska frågorna men det fanns en medvetenhet om att man hade ett arbete framför sig vad gäller att skapa

en fungerade samarbets- och styrkultur (Informant 21). Informanterna fick därför också frågor kopplade till vilka förväntningar de hade på hur samarbetet mellan region- och primärkommunerna skulle fungera. Det är emellertid viktigt att återigen påminna om att de här förväntningarna kommunicerades under slutet av 2015 eller början av 2016 och det är därför inte självklart att förväntningarna fortfarande är desamma när den här rapporten publiceras två år senare.

Genom dessa intervjuer framkom att det fanns olika förväntningar på hur relationen mellan de tretton primärkommunerna och Region Östergötland skulle se ut. Vidare hade flera av de intervjuade kommunala företrädarna svårigheter med att precisera vad de tyckte att regionkommunen konkret skulle arbeta med. En bakgrund till detta är sannolikt den otydlighet som råder med avseende på vad regionalt utvecklingsarbete kan omfatta. Vissa respondenter framhävde till exempel utbildningsfrågor och flygförbindelser som viktiga regionala utvecklingsfrågor som Regionen borde vara engagerad i. Detta var emellertid frågor som inte i någon nämnvärd utsträckning integrerats i regionens åtaganden enligt diskussionernas som sammanfattades i avsnittet ovan. Vad gäller utbildningsfrågorna hade dessa explicit exkluderats från regionens arbete. Trots detta upplevde flera företrädare för primärkommunerna och inte minst de som var relativt nya på sina poster att det var naturligt med ett engagemang från regionkommunens sida för detta.

En stor del av intervjuerna om förväntningarna på Region Östergötland kom att handla om formerna för samarbetet mellan Regionen och kommunerna. Här lyftes frågan om relationen skulle främst betraktas som vertikal (dvs. hierarkisk) eller horisontell (dvs. med skilda makt- och ansvarsområden). Juridiskt sett är den här frågan väldigt enkel – det finns inget i lagstiftningen som påtalar att den regionala organisationen var överställd primärkommunerna (Elias m.fl. 2011, Montin 2007, Erlingsson och Wänström 2015). Att staten "står över" kommuner och landsting är väldigt tydligt i lagen men någon sådan formell hierarkisk relation finns inte mellan kommunerna och regionen/landstingen. Samtidigt har regionkommuner respektive primärkommunerna olika mandat genom vilka man påverkar varandra och genom det uppstår relationer och beroenden. Till exempel är kollektivtrafiken sedan 2012 ett regionalt ansvar med ett reglerat mandat med påverkan för kommunerna. Genom intervjuerna med ledande kommunala företrädare blev det tydligt att det fanns olika idealbilder för hur relationerna mellan primärkommunerna och regionkommunen borde se ut. Vissa företrädare för primärkommunerna betonade behovet av att regionkommunen arbetade aktivt för att samordna primärkommunernas arbete på vissa områden – andra företrädare betonade primärkommunernas oberoende i relation till regionkommunen.

En kommunal politiker med lång erfarenhet och som varit delaktig under i stort sett hela regionbildningsprocessen uttryckte att processen med att bilda en region tydligare skulle ha adresserat primärkommunernas behov på

en rad olika områden (Informant 16). En annan politiker som representerar en mindre primärkommun formulerad en liknande synpunkt: "Vår kommun är för liten för att kunna hantera många stora och avgörande frågor på egen hand och skulle ha stor nytta av en potent regionorganisation" (Informant 19). Flera av de intervjuade, företrädesvis från mindre kommuner, gav uttryck för ideal i riktning mot det som kan beskrivas i termer av en vertikal relation. Med det menade man att regionen skulle samordna och leda arbetet inom olika områden och skulle verka för att alla kommuner slöt upp bakom en gemensam linje. Den här relationen förväntades vara dubbelriktad genom att regionen först skulle lyssna in vad kommunerna ville och behövde och därefter genomföra samt inte minst samordna insatser som utgick ifrån primärkommunernas behov. "Den främsta vinsten med regionreformen är att vi kan samordna våra resurser för att mer effektivt kunna klara av vår verksamhet" påpekade till exempel en kommunal tjänsteman. Den här sortens förväntningar på regionbildningen skulle kunna beskrivas i termer av en dubbelriktad vertikal relation med en delad och samordnad makt. Regionkommunen är då en drivande och engagerad organisation som utgår ifrån primärkommunernas behov samtidigt som dess insatser och regional samordning bygger på primärkommunernas intressen och integreras i primärkommunernas politik.

Många företrädare för primärkommunerna var oroliga för att regionkommunens engagemang alltför mycket skulle komma att domineras av sjukvårdsfrågor och att regionkommunen därmed inte skulle i tillräcklig omfattning engagera sig inom och förstå primärkommunernas behov och perspektiv för olika frågor kopplade till det regionala utvecklingsområdet (Informant 3, 4, 5, 10, 16, 19 och 23). I det sammanhanget relaterade dessutom flera av de intervjuade till skillnaderna i styrkultur mellan många av de mindre primärkommunerna och det landsting som utgjorde grunden för den nya regionkommunen. I många primärkommuner existerade en processororienterad styrkultur där politikerna var närvarande i alla delar av planeringen och således ofta arbetade tillsammans med tjänstemännen. I landstinget existerade, å andra sidan, sedan länge en produktionsorienterad styrkultur med en tydlig uppdelning mellan politikerna som fattar övergripande beslut (råd och riktlinjer), vilka tjänstemännen sedan implementerar. Många frågor som betraktades som politiska i kommunerna och därmed öppna för direkt politisk påverkan var i landstinget istället underordnade de mål och riktlinjer som landstingspolitikerna fattade övergripande beslut om och som sedan tjänstemännen hanterade utan politisk inblandning. I den här sortens ärenden kunde det således uppstå en diagonal relation där kommunerna var företrädare av politiker medan det var tjänstemännen som hanterade samma ärende för landstinget (jfr figur 1 ovan om olika möjliga relationer mellan politiker och tjänstemän i regionen och i kommunerna). En av de intervjuade tjänstemännen beskrev hur en sådan diagonal relation mellan kommunens politiker och regionens tjänstemän yttrade sig inom hälso- och sjukvårdsområdet:



När vår KSO tog kontakt med landstinget för att diskutera verksamheten på vårdcentralen, en verksamhet som är oerhört viktig för våra medborgare, så fick han tala med de tjänstemän som arbetade med frågan då politikerna inte hade något med den sortens enskilda frågor att göra (Informant 20).

Den här tjänstemannen upplevde att samma situation existerade på kollektivtrafikområdet där kommunens ledande politiker blev hänvisade till tjänstemän om man till exempel skulle diskutera en enskild busslinje. De befarade därför att det regionala utvecklingsarbetet också skulle komma att präglas av den sortens diagonala relationer.

En annan av de intervjuade befarade att den attityd som den personen upplevde fanns på många håll på landstinget skulle följa med över till den regionala organisationen och i relationerna mellan Regionen och kommunerna: "Landstinget vet bäst eller snarare tror sig alltid veta bäst. De kommer att köra över oss" (Informant 3). Bland de här informanterna fanns det således en oro för att relationen mellan Regionen och primärkommunerna i praktiken skulle bli enkelriktat vertikal till följd av det sätt man var organiserade men också till följd av den attityd och den inställning man upplevde hade funnits bland vissa företrädare för landstinget.

Flera av de intervjuade företrädarna för såväl primärkommunerna och regionkommunen beskrev å andra sidan förväntningar på en betydligt mer horisontal relation med en tydlig makt- och ansvarsfördelning mellan region- och primärkommunerna. Bland de här personerna fanns det en generell skepsis till att regionkommunen skulle understödja primärkommunerna i sitt arbete – de såg inte hur en sådan lösning skulle kunna fungera effektivt då alla kommuner inte var i behov av samma stöd. "Det får de lösa på annat sätt" påpekade till exempel en kommunal politiker i en större kommun med hänvisning till de uttryckta önskemålen om större kommunal samordning i Regionens regi för att möta många av de behov som de mindre primärkommunerna gav uttryck för (Informant 5).

Flera av de intervjuade framhävde dessutom att grunden i det regionala utvecklingsarbetet fanns i den kommunala verksamheten. Kommunerna behövde således själva ta ansvar för att skapa attraktiva miljöer för individer och arbetsgivare genom att till exempel tillhandahålla barnomsorg och skolor av hög kvalitet, attraktiva boendemiljöer och ett attraktivt näringslivsklimat. I det arbetet fanns det visserligen ofta ett behov av samarbete över kommungränserna men de här personerna hävdade att den sortens samarbeten i första hand borde hanteras inom de funktionella arbetsmarknadsregionerna (Informant 5, 23 och 28). Enligt de här informanterna fanns det ett behov av en regional aktör (regionkommun) som tog ett tydligt ansvar för vissa frågor såsom till exempel hälso- och sjukvård, kollektivtrafik och vissa kulturinstitutioner, men framhävde således i första hand inte regionkommunens samordnande roll för det regionala utvecklingsarbetet som är i fokus för den här studien.

Genom de 30 intervjuerna som genomfördes under hösten 2015 och de första månaderna 2016 framkom det således att kommunala och regionala politiker och tjänstemän hade olika bilder av vad som utgör grunden för det regionala utvecklingsarbetet. Flera av de intervjuade utgick ifrån att ett regionalt utvecklingsarbete främst handlade om olika samarbeten mellan olika organisationer i olika projekt där Regionen hade en central och samordnande roll. Några av de intervjuade hänvisade å andra sidan till de områden som tillhör primärkommunernas kärnverksamhet inom exempelvis utbildningsområdet och att det var den verksamheten som utgjorde grunden i det regionala utvecklingsarbetet. De här olika definitionerna och bilderna av det regionala utvecklingsarbetet resulterade i sin tur i olika bilder av hur det detta borde organiseras.

En avslutande tolkning av beskrivningen i det här avsnittet som till stora delar är baserat på intervjuer med politiker och tjänstemän inom kommunala och regionala organisationer i Östergötland är att respondenternas erfarenheter och synpunkter delvis reflekterar mer personliga perspektiv och värderingar och delvis den organisation man representerade. I det sammanhanget är det viktigt att lyfta fram att kommunpolitiker representerar den kommunala demokratin och det är naturligtvis en grund till att vara vaksam med avseende på hur kommunernas politiska position kan komma att påverkas. Vidare är kommuner inte en homogen kategori och stora skillnader föreligger mellan kommuner av olika storlek och mellan kommuner som har olika utvecklingstendenser. Som man kan förvänta sig formulerar sig de mindre kommunerna mer positivt till konsolideringen av en regional organisation för regional utveckling i jämförelse med större kommuner som har positioner som regionala centra i den funktionella regionen. Denna fråga om kommunernas engagemang för och perspektiv på regional samverkan återkommer vi till i den avslutande diskussionen. Detta föregås emellertid av redovisningen av ytterligare empiriska studier. Dessa handlar om samverkan mellan Regionen och kommunerna genom arbete med Strukturbild Östergötland och genom Samråd om Vård och Omsorg (SVO).



## 5. Samverkan regionen och kommunerna – strukturbildsarbeten

I detta avsnitt diskuteras samverkan mellan Region Östergötland och Östergötlands kommuner genom den konkreta praktiken. I första hand beskrivs processen genom vilken ”Regional strukturbild för Östergötland” (Region Östergötland 2016b) arbetades fram. Vi kallar detta dokument fortsättningsvis Strukturbilden. Avslutningsvis jämförs samverkan genom strukturbildsarbetet med samverkan genom Samråd om Vård och Omsorg (SVO).

Den Regionala Strukturbilden är upprättad av Samhällsbyggnadsenheten inom Regional utveckling, Region Östergötland. I förordet till Strukturbilden undertecknat av Regionråd för Region Östergötland kan man läsa följande:

Region Östergötland har en roll att stärka kopplingen mellan de olika delarna av regionen och skapa samverkan inom regional samhällsplanering för att främja utveckling av en god bebyggd miljö och möjliggör (sic) en långsiktigt hållbar livsstil. Kommunerna har ansvar för den fysiska planeringen medan Regionen ansvarar för regional infrastruktur och kollektivtrafik. För att dessa olika ansvarsområden ska samverka och för att stärka kopplingen mellan regionens orter med sina olika förutsättningar är det av stor vikt att kommunernas översiktsplaner och regionens Läns-transportplan (LTP) och Trafikförsörjningsprogrammet (RTP) harmoniserar och understödjer varandra (Region Östergötland 2016b, s. 3).

Denna beskrivna rollfördelning mellan kommunerna och Region Östergötland är bakgrunden till hur man beskriver att samverkan mellan dessa politiska organisationer är en viktig faktor för att uppnå hållbar regional utveckling. Vidare är det i hög grad den fysiska planeringen som lyfts fram – snarare än element mer typiska för strategisk planering (som tillväxt och utveckling).

Strukturbilden presenterar i sin inledning de tre övergripande målen för regionen som fastställdes redan 2012 i den regionala utvecklingsplanen (RUP) som upprättades genom Ötsam (Regionförbundet Ötsam 2012). Dessa mål var (1) Goda livsvillkor för regionens invånare; (2) Ett starkt näringsliv och hög sysselsättning; och (3) Hållbart nyttjande av naturens resurser. Dessa mål speglar de tre hörnen i hållbarhetstriangeln. Som redan har beskrivits ovan var Ötsam en förening med landstinget och länets 13 kommuner som medlemmar (Jonsson 2002). Ötsam skapades vid mitten av 1990-talet och upphörde i samband med att Region Östergötland bildades den 1 januari 2015.

I arbetet med att studera arbetsprocessen med Regional strukturbild för Östergötland har det varit viktigt att förstå sammanhanget och bakgrunden till varför Regionen valde att initiera arbetet. Det framstår som att det har funnits flera olika bakomliggande faktorer som samspekar. Dessa är inte speci-

fika för Region Östergötland utan berör i hög grad den nationella kontexten och som gör det begripligt varför flera regioner i Sverige har valt att arbeta fram regionala strukturbilder.

Bland de mest uppenbara bakgrundsfaktorerna till strukturbildsarbeten i flera regioner i Sverige ingår en förändrad ansvarsfördelning i det politiska flernivåsystemet. Detta beskrivs på Boverkets hemsida enligt följande:

Utvecklingen inom det regionala tillväxtarbetet har gått från ett regionalt statligt ansvar, där staten genom länsstyrelsen haft ett huvudansvar för de regionala utvecklingsfrågorna till en modell där kommuner i samverkan, dels kommunerna själva, dels i samverkan med landstinget, åtagit sig ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken (Boverkets hemsida, 2017-05-15).

Boverket förklarar i en rapport från 2014 att det finns ett behov av starkare regional samhällsorganisation och ger förslag på hur man på statlig nivå skulle kunna ställa krav på regionala perspektiv i kommunernas översiktsplaner genom förordningstillägg. För att stödja sammankoppling och utveckling av fysiska strukturer som sträcker sig över kommungränserna behövs den regionala nivån och perspektivet och detta kompletterar det kommunala perspektivet (Boverket 2014). Enligt Boverket ska en regional strukturbild utveckla en gemensam strategi för vad som regionalt önskas uppnås: ”Utmaningen blir då att [...] ta reda på förutsättningarna för regionens utvecklingskraft” (2014, s. 36). De regionala strukturbilderna kan betraktas som en väg att skapa ett kunskaps- och planeringsunderlag som är en avgörande resurs för samhällsplaneringsprocesser. Boverket formulerar denna förhoppning enligt följande:

Arbetet med strukturbilder är belysande och överskådligt och kan utgöra en viktig del i arbetet med att tillhandahålla en omvärldsanalys samt att kommunicera kunskapsunderlag, målbilder och visioner för regionens utveckling. Strukturbilder blir ett medel för att påvisa väsentliga strukturella förhållanden och samband samt för att konkret kunna förmedla regionala målbilder och perspektiv med utgångspunkt från geografiska förutsättningar (Boverket 2014, s. 36).

Strukturbilderna är inga formella planeringsdokument enligt plan- och bygglagen. Strukturbilden för Östergötland beskrivs som ett planeringsunderlag (Region Östergötland 2016b). I strukturbilden för Skåne betonar man att denna skapar kunskap samt bidrar till gemensam strategi i regionen:

I projektet Strukturbild för Skåne arbetar vi sedan 2005 med att ta fram en gemensam kunskapsbas om utvecklingen i Skåne och de skånska kommunerna ... Om Skåne ska kunna utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt krävs att aktörerna i regionen arbetar aktivt med en gemensam strategisk planering (Region Skåne 2010, s. 5).

Genom en utblick nationellt som omfattade en sökning på de olika regionernas hemsidor (våren 2017) påträffades åtta publicerade dokument med benämningen strukturbild. Dessa var för områdena Skåne, Göteborgsregionen, Västernorrland, Norra Bohuslän, Malmö-Lund, Skaraborg, Blekinge och Östergötland. En del av dessa berör formella regioners territorier i sin helhet, andra berör delområden. De identifierade strukturbilderna har arbetats fram under den senaste 10-årsperioden, lite drygt. Arbetet med strukturbilden för Skåne är det tidigaste initierade arbetet. Detta inleddes 2005 och avslutades 2010. Denna strukturbild refereras till i flera av de andra regionala strukturbilderna (exempelvis Blekinge och Västernorrland). Detta signalerar att strukturbild för Skåne har fungerat som en inspirationskälla för andra regioners arbete. Boverket uppmärksammar att den skånska strukturbilden har fått förankring i kommunerna. Det visar sig genom att dessa kommuner i större utsträckning än före strukturbildens färdigställande inkluderar ett regionalt perspektiv i sina översiktsplaner (Boverket 2014).

Skånes strukturbild togs fram med motiveringen att Skånes fortsatta hållbara utveckling krävde en gemensam strategisk planering för regionens aktörer. Dokumentet pekar tydligt på att den fysiska planeringen är ett kommunalt ansvar, men för att hela Skåne ska uppnå en hållbar utveckling behövs ett regionalt perspektiv. Blekinge tog fram en strukturbild som blev färdig år 2015. Syftet med Blekinges strukturbild var att uppnå en ökad samverkan och en stärkt koppling mellan kommunal fysisk planering, regional utvecklingsplanering och de regionala utvecklingsfrågorna. Man ville skapa en samsyn kring Blekinges viktigaste utvecklingsfrågor. Strukturbilden skulle fungera som en länk mellan kommunernas översiktsplaner och den regionala utvecklingsstrategin (RUS) (Region Blekinge, 2015). År 2011 publicerade Västernorrland en strukturbild med fokus på samarbeten för gemensam syn på utvecklingen av infrastrukturen. Här menar man att strukturbilder visar de övergripande dragen av en regions fysiska struktur och att den till exempel kan lyfta fram samband mellan infrastruktur och bebyggelseutveckling (Länsstyrelsen VästerNorrländ, 2011).

Flera element och argument som man kan läsa i Skånes, Blekinges och Västernorrlands strukturbilder återkommer även i Östergötlands strukturbild. Det handlar om att man efterfrågar samverkan och dialog, att skapa relationer mellan kommunernas översiktsplaner och regional rumslig utveckling. Det omfattar relationen mellan infrastruktur och bebyggelse. I Regional strukturbild för Östergötland var ett övergripande mål att uppnå hållbar utveckling för regionen på lång sikt. Det framhålls att människors rättigheter, hälsa och jämlikheter såväl som samspelet med natur, människa och djur samt tillväxt, arbete och globalisering måste tas i åtanke vid denna typ av planering (Region Östergötland 2016b).

Enligt den här beskrivningen kan man tolka och förstå regionernas strukturbildsarbeten utifrån beroendeförhållanden mellan kommunernas fysiska

planering och regionernas trafikplanering, att staten (via Boverket) uppmanar regionerna att arbeta fram strukturbilder samt att regionerna inspirerar varandra genom att ta fram sådana dokument. I strukturbilden för Östergötland anges några olika funktioner för de regionala planeringsinstrumenten (som vi tolkar att strukturbilden är ett centralt exempel på). Dessa omfattar att tillhandahålla planeringsunderlag, skapa arena för samverkan samt att hålla samman RUP (Regional utvecklingsplan från 2012), LTP (Länstrafikplan), samt RTP (Regionalt trafikförsörjningsprogram). Målet med Strukturbilden var att den skulle bli ytterligare en ”medlem i en familj” med de redan existerande dokumenten LTP, RTP och RUP. Dessa olika dokument behandlar strategier inom olika områden (intervju, processledare 1 och 2).

Regional strukturbild för Östergötland är indelad i tre delar. Den första delen beskriver förutsättningarna för arbetet med Strukturbilden. Den andra delen beskriver resultatet, här ingår ett antal kartor över orter, tillgänglighet och transportstråk. Den tredje delen diskuterar hur strukturbilden kan komma till användning och hur det fortsatta arbetet kan ske. Stora delar av dokumentet handlar sålunda om processen och det uppnådda kunskapsunderlaget är faktiskt en mindre del, räknat i sidor.

## **Studie av arbetet med Regional strukturbild för Östergötland**

Inom det projekt som presenteras genom denna rapport har vi genomfört en detaljerad studie av arbetet med Regional strukturbild för Östergötland. Denna studie har använt sig av olika empiriska källor; dokument vi har fått tillgång till via processledare<sup>5</sup> för arbetet med Strukturbilden, samtal med processledarna och intervjuer med företrädare för kommunerna i Östergötland.

De dokument vi fått tillgång till berör de olika stegen i arbetet med Strukturbilden. Den sammanlagda listan omfattar omkring 50 olika dokument. Dessa omfattar en uppsats skriven av en av processledarna i samband med en utbildning. Uppsatsen beskriver en modell för arbetsprocess som består av tre moment; benämnda forum, arena och court. Denna modell var sedan vägledande för hur arbetet med strukturbildsarbetet organiserades (beskrivs mer i detalj nedan). Dokumenten som berör de olika mötena som organiserats under 2014 av Östsam och 2015-2016 av Regionen för att bjuda in kommunerna omfattade sådant som inbjudan, närvarolista, powerpointpresentationer, minnesanteckningar och liknande. Sammantaget organiserades elva möten med kommunerna. Dessa listas i tabell 3. De två huvudsakliga källorna till studien om arbetet med den regionala strukturbilden – dokument och intervjuer – är tätt integrerade. Det sammanhang genom vilket vi fick tillgång till dokumenten grundades i en längre intervju (eller snarare öppet samtal) med en av processledarna för strukturbildsarbetet. Vi har också haft möjlighet till ett kortare informellt samtal med ytterligare en tjänsteman som varit del av processledningen. Dessa två samtal har handlat om ramar och former för arbetet.

---

<sup>5</sup> Med processledare syftar vi på de tjänstemän först vid Östsam och från 2015 vid Region Östergötland som ledde arbetet 2014 till 2016 med den Regionala strukturbilden för Östergötland.

Möte nr	Datum	Titel	Deltagande (varav intervju personer)
1	2014-04-25	Strukturbild Östergötland	14 deltagare från åtta kommuner (tre intervjuade)
2	2014-06-18	Strukturbild Östergötland	15 deltagare från nio kommuner (fyra intervjuade)
3	2014-09-26	Ostlänken och Östergötlands utveckling	47 deltagande från tio kommuner (sex intervjuade)
4	2015-03-31	Tillväxt kräver planering	20 deltagare från tio kommuner (fyra intervjuade)
5	2015-05-08	Infrastruktur och transporter	20 deltagare från tio kommuner (två intervjuade)
6	2015-05-21	Kollektivtrafikens roll i samhällsplaneringen	23 deltagare från tio kommuner (en intervjuad)
7	2015-09-10	Samordnad planering	19 deltagare från tio kommuner (fem intervjuade)
8	2016-02-19	Norrköping & Linköpingsmöte	13 deltagare från två kommuner (fyra intervjuade)
9	2016-03-02	Regional strukturbild för Östergötland - samrådsseminarium i Mjölby	21 deltagare* från fem kommuner (fyra intervjuade)
10	2016-03-10	Regional strukturbild för Östergötland - samrådsseminarium i Norrköping	15 deltagare* från fyra kommuner (fyra intervjuade)
11	2016-04-18	Regional strukturbild för Östergötland - samrådsseminarium för den centrala regiondelen	12 deltagare* från fyra kommuner (en intervjuad)

*Tabell 3. Möten mellan Östsam (2014) respektive Region Östergötland (2015 och 2016) och kommunerna för arbetet med regional stukturbild. Antal deltagare per möte och hur dessa ingår i listan över de intervjuade. \*= Fördelningen av deltagare mellan de olika samrådsseminarierna är inte helt säkerställt.*

För studien har vi genomfört tio semi-strukturerade intervjuer med representanter för Östergötlands kommuner. Urvalet av dessa respondenter har skett utifrån deltagarlistorna för de olika mötena (se tabell 3) som organiserades under perioden 2014 till 2016. Totalt finns det 13 kommuner i Östergötland och även om flertalet av kommunerna varit representerade vid seminarierna har representationen varit väldigt ojämn. Totalt deltog 120 olika individer vid de olika mötena mellan Östsam/Regionen och kommunerna som organiserade för strukturbildsarbetet. Den absoluta merparten av deltagarna från kommunerna har endast deltagit en eller två gånger. För urvalet av personer vi har kontaktat med förfrågan om intervju, har vi i första hand utgått från hur många gånger respektive individ deltagit. Vi har främst sökt de personer som deltagit mest frekvent. Vidare har vi tagit hänsyn till kommunernas storlek och beaktat att regionens två största kommuner är representerade med re-



spondenter. Linköping och Norrköping utgör regionala centra vars strategier och utveckling har stor påverkan på de andra kommunerna i regionen. De flesta individer (10 av 13) som har tillfrågats för intervju har vi kunnat intervjua. Bortfall beror dels på att svar har uteblivit men även på att personer lämnat sin anställning. Sju av tio intervjuade har varit tjänstemän, tre har varit politiker. Denna obalans speglar obalansen vid de organiserade mötena, då deltagarna i huvudsak varit tjänstemän.

Intervjuerna med kommunrepresentanterna har följt en intervjuguide. Intervjuerna har pågått i ungefär en timme, spelats in och transkriberats (med ett undantag då tekniken fallerade). Inför intervjuerna skickades intervjuguiden ut. Vid intervjutillfällena visades inbjudningar och program till de möten vi utifrån deltagarlistor visste att respondenten deltagit vid, för att hjälpa respondenterna att minnas. Vi ställde frågor om vad de för respektive möte uppfattat som konstruktiva/icke-konstruktiva sätt att föra diskussionen och vad de upplevt som svåra respektive lätta frågor under processen. Vidare ställde vi samma fyra knäckfrågor som Region Östergötland avslutar Strukturbilden med och som också diskuterats vid ett av mötena organiserade för strukturbildsarbetet. Dessa knäckfrågor är (Region Östergötland 2016b, s. 28):

- Vad är den regionala rumsliga planeringens syfte?
- Vad bör den regionala rumsliga planeringen i Östergötland ha för fokus?
- Vad bör de regionala planeringsinstrumenten ha för funktion?
- Vilken roll ska Region Östergötland ha för länets planerings- och utvecklingsarbete?

I redovisningen av intervjuerna numreras respondenterna och det anges om de är politiker eller tjänstemän. Genom citat återges intervjuerna i stort sett ordagrant, men mindre justeringar har också genomförts för att öka tydligheten.

#### *Arbetets indelning i forum-arena-court (2014-2016)*

I detta avsnitt beskrivs arbetet med att arbeta fram Regional strukturbild för Östergötland sett till de olika faserna forum, arena och court. Detta skedde över en treårsperiod (2014–2016) som sträcker sig över tidpunkten för ombildningen av den regionala organiseringen från Regionförbundet Östsam till Region Östergötland. Första januari 2015 bildades Region Östergötland.

Inför planeringen av arbetet med Strukturbild för Östergötland var Strukturbilden för Skåne ett arbete tjänstemännen hade kännedom om. Man ville emellertid inte att Strukturbilden för Skåne skulle användas som modell att

efterlikna. Istället ville processledarna att strukturbilden skulle växa fram inifrån den egna regionens förhållanden och därigenom anammades ett sökande arbetssätt (intervju, processledare 1). Processen för att arbeta fram Östergötlands Strukturbild delades upp i tre delar efter modellen forum-arena-court (FAC) presenterad i rapporten "En processmodell för strategisk samhällsplanering" (intervju, processledare 1; Fredriksson 2015).

Det första steget i processen – forum – syftar till att vara en mötesplats där en öppen dialog ska kunna ske. Målet med forum är att skapa en gemensam föreställning av verkligheten. Dialogen behandlar uppfattningar om förutsättningar, möjligheter, hot etc. Den gemensamma bilden som formas genom dialog är en bakgrund till att bedöma vilka initiativ och åtgärder som är relevanta. Det andra steget i processen – arena – ska i jämförelse med forum vara tematiskt mer avgränsat. Agendan för arena fokuserar det som bedömdes som de mest intressanta resultaten från dialogerna inom steget för forum. Målet med arena är att dokumentera strategier och planer och att planera för genomförande. De olika aktörerna ska identifiera sina roller för genomförandeprocessen. Det tredje steget – court – avslutar processen och det innebär att man fattar beslut. Court motsvarar en formell mötesplats, genom vilken formella beslutsprocesser legitimerar planer och/eller strategier inför framtida handlade och prioriteringar. Detta innebär att besluta om framtida processers riktning (Fredriksson 2015). Nedan beskrivs, med stöd i våra källor (d.v.s. dokument och intervjuer), samverkan mellan kommunerna och Östsam/Regionen genom dessa tre steg – forum, arena, court.

Det första steget i processen för att arbeta fram Regional Strukturbild för Östergötland var forum. Detta genomfördes under 2014, genom Östsams regi. Genom dessa seminarier diskuterades regionens framtida utvecklingsmöjligheter och formerna för samverkan mellan regionen och kommunerna. Det betyder att både innehåll och form avhandlades (intervju, processledare 1). Mötena som genomfördes under 2014 beskrivs ganska olika av de intervjuade deltagarna, där vissa menar att mötena i huvudsak varit informativa medan de flesta tycker att Östsam varit "lyssnande" och strävat efter att föra en öppen diskussion; "...det var tydligt att de [d.v.s. Östsam] var sökande vid de första mötena" (intervju, kommunal tjänsteman 2).

Mötena under 2014 har av deltagarna beskrivits som förutsättningslösa genom vilka Östsam önskade en öppen dialog och diskussion, det fanns ingen specificerad agenda för de två första mötena under 2014. Temat var att diskutera Strukturbilden och vad den borde innehålla. Diskussionen handlade bl.a. om vägvalet mellan att utveckla en prognos- eller visionsstyrd strukturbild. En deltagare vill minnas att Östsam menade att den skulle vara prognosstyrd medan han menar att kommunerna föredrog visionsstyrd; "...självklart stod man bakom att den skulle vara visionsstyrd, något jag tror alla kommuner höll med om" (intervju, kommunal tjänsteman 2). Diskussionerna om vad samverkan skulle innehålla var väldigt övergripande, diskussionerna

inkluderade allt från om samverkan skulle innebära ett utbyte av erfarenhet, information eller vara mer "tvingande" (intervju, kommunal politiker 2). 2014 års mötens karaktär beskrivs av deltagarna som att de; "...haft högt i tak. Östsam har målat upp en bild, en bakgrund och sen ställt frågor till grupper och så. Man har varit välkommen med sina punkter" (intervju, kommunal tjänsteman 3).

Flera respondenter gav positiva bedömningar av dessa dialogmöten som organiserades under 2014. En kontrast till det öppna dialogformatet var emellertid det tredje mötet under 2014. Detta var ett seminarium om Ostlänken. Rubriken för mötet var "Ostlänken och Östergötlands utveckling". Här fanns inte samma möjlighet för en öppen diskussion; "...handlade väldigt mycket specifikt om Ostlänken och inte alls så specifikt om Strukturbilden" (intervju, kommunal tjänsteman 3).

Vid detta seminarium om Ostlänken deltog kommunrepresentanter från Östergötland, representanter för kommuner utanför länet, från Östsam och näringslivet (dokument<sup>6</sup> 3a, 3b; intervju, kommunal politiker 3). Formen har beskrivits som ett informationsmöte och det talades om hur kommunerna skulle dra fördel av de möjligheter Ostlänken skulle ge regionen (intervju, kommunal tjänsteman 2; kommunal politiker 3). Det uppfattades att Östsam ville förmedla något till deltagarna genom detta möte. Många olika presentationer genomfördes, bland annat där en representant från Finspångs kommun talade om hur det är att vara en liten kommun i ett större sammanhang (dokument 3a; intervju, kommunal tjänsteman 2 och 3). Denna fråga om förutsättningarna för mindre kommuner i det större sammanhanget av regionen har funnits med i processen även längre fram. Andra personer som presenterade under detta möte kom bl. a. från Stockholms läns landsting som beskrev Stockholms syn på Östergötland, från Region Skåne om att arbeta med strukturbilder och från S:t Kors Fastighets AB om företagets förväntningar på Ostlänken och vad den skulle kunna få för betydelse för regionen.

Arena är benämningen för steget av processen som genomfördes under 2015 och då Region Östergötland hade bildats och därmed tog över rollen som processledare. Arena genomfördes genom temaseminarier. Under fasen för arena organiserades fyra olika seminarier som var och en diskuterade avgränsade teman. Dessa teman var:

- Tillväxt kräver planering
- Infrastruktur och transporter
- Kollektivtrafikens roll i samhällsplaneringen

---

6 För beteckning av dokument för studien om Strukturbild för Östergötland, se Olofsson, J. och Hermelin, B. (2017) Att organisera för regional utveckling- exempel Regional Strukturbild för Östergötland. CKS Arbetsnotat (2017-06-22, opublicerat).

- Samordnad planering

Liksom under 2014, var kommunernas representanter som deltog vid de olika mötena i huvudsak tjänstemän och i mindre grad politiker. Mötena under arena benämndes workshops och alla hade två eller tre externa föreläsare för att förmedla kunskap inom ämnet för respektive seminarium (dokument 4a, 5a, 6a, 7a, 4b, 5b, 6b, 7b). Mötena höll samma karaktär som det sista mötet under 2014 om Ostlänken, dvs. en föreläsningskaraktär. Respondenterna beskriver dessa möten enligt följande: "... kunskapsgivande och vi valde därför deltagare efter vem vi tyckte skulle besätta sig den kunskapen [...] kunskap kan ses som en kostnad så vi värderade mötena högt" (intervju, kommunal tjänsteman 2). Denna betoning på kunskapsförmedling finns det ytterligare exempel på; ...Regionen delade med sig av kunskap om näringsliv och tillväxt [till exempel] (intervju, kommunal tjänsteman 3).

Mötena har generellt uppskattats men de har betraktats som informationsmöten snarare än workshopstillfällen. Med benämningen workshop kan man förvänta sig inslag av dialog och diskussioner. Mötena under 2014 beskrevs av respondenterna som mer liknande workshops med mer diskussion, medan mötena 2015 var informativa möten med huvudsaklig kommunikation i riktning från Regionen och föredragshållarna till kommunerna. Det är svårt att utrona i vilka grad detta möjligtvis reflekterar övergången 2014 till 2015 av processledning från Östsam till Region Östergötland, eller om det reflekterar de planerade stegen för strukturbildsarbetet. Under 2015 års möten fanns inte mycket tid avsatt för diskussion. Flera respondenter har uttryckt att det varit svårt att ge synpunkter vid dessa tillfällen. En tjänsteman uttryckte att "...det var svårt att veta när man skulle ge sina synpunkter och om det som sades på mötena faktiskt togs in och om det sammanställdes någonstans" (intervju, kommunal tjänsteman 7).

En annan tjänsteman upplevde det som att presentationerna vid mötena under arenafasen tagit upp merparten av tiden och att inte mycket utrymme hade reserverats för diskussion (intervju, kommunal tjänsteman 5). Trots detta har seminarierna uppfattats som väldigt positiva sett till att Regionen delat med sig och spridit kunskap. Alla kommuner har inte den kompetens eller de resurser som de största kommunerna har för att utveckla kunskap och kompetens. Det innebär att sådana kunskapsförmedlande seminarier upplevs som ett viktigt stöd. Kommunerna uttrycker även stor uppskattning för Regionens efterforskning genom vilken man har tagit fram data och kunskap om de regionala förhållandena. Detta uttrycks i hög grad av respondenter från de mindre kommunerna. Det kvarstår emellertid att det är en fördel om möten som är av föreläsnings- och kunskapsspridningskaraktär beskrivs som detta så att kommunerna får den insikten och därigenom kan identifiera personer från kommunen som lämpligast bör delta.

En tjänsteman menar att mycket fokus under seminarierna 2015 tog sin

utgångspunkt i att kommunerna skulle se sig själva i ett större sammanhang. Man uppfattade att det blev mycket fokus på Linköping och Norrköping och att deras framgång också skulle betyda framgång för de andra kommunerna i regionen (intervju, kommunal tjänsteman 7). Liknande synpunkter återfinns hos flera respondenter med avseende på att man upplevt att Linköpings och Norrköpings positioner i regionen och i relation till Stockholmsregionen upptog mycket uppmärksamhet. Andra respondenter har fört fram att presentationerna under mötena har lärt dem att sätta sin egen eller andra kommuner i perspektiv på ett bra sätt (intervju, kommunal tjänsteman 1; kommunal politiker 2). En politiker menar att detta perspektiv har lett till att nya samarbeten har startats med grannkommunerna (intervju, kommunal politiker 2).

Court är benämningen för steg tre av processen. Denna genomfördes under 2016 då samrådsseminarier organiserades. Vid dessa diskuterades en samrådsversion av Regional strukturbild för Östergötland (intervju, processledare 1). Samråden delades upp i tre seminarier som riktade sig till olika geografiska delar av regionen med samma program och mål för samtliga tre möten. Mötena skedde i Mjölby, Norrköping och Linköping (dokument 9a, 10a, 11a). Västra mötet inkluderade Boxholm, Mjölby, Motala, Vadstena och Ödeshög; det centrala mötet inkluderade Kinda, Linköping, Åtvidaberg och Ydre; det östra mötet inkluderade Finspång, Norrköping, Söderköping och Valdemarsvik.

Före de tre geografiskt uppdelade samrådsmötena genomfördes ett möte mellan Region Östergötland, Linköping och Norrköping. Den gemensamma översiktsplanen framtagen vid tidigare år, för Linköping och Norrköping framhålls som en viktig förutsättning, och till och med som nödvändig, för att Strukturbilden har kunnat arbetas fram. Hade inte Strukturbilden accepterats av de två största kommunerna i länet hade den blivit verkningslöst (intervju, kommunal tjänsteman 2). Mötet uppfattades som värdefullt, eftersom formen med färre kommuner, deltagare och således färre åsikter underlättade för en "ärlig diskussion" (intervju, kommunal tjänsteman 4). Det var ett möte som deltagarna upplevt som ganska informellt och som planerats med kort varsel.

De [Regionen] hade uppmärksammat att det måste finnas en diskussion med Linköping och Norrköping, "vad har ni, de två stora kommunerna som är motorer i varsin del?" (intervju, kommunal politiker 3).

Kort efter mötet mellan Regionen, Norrköping och Linköping hölls samrådsseminarierna med respektive regiondel. Programmet för samrådsmötena omfattade Region Östergötlands presentation av Strukturbilden, en extern person som gav presentation om regional rumslig planering och diskussion (dokument 10a, 10c, 11a, 12a; intervju, processledare 1). Den geografiska uppdelningen gjorde samråden annorlunda jämfört med tidigare möten i processen då de västra kommunerna specifikt kunde tala om angelägenheter

för den västra delen, de östra om de östra och så vidare. Men på samma sätt försvann frågor om kommunernas angelägenheter som berörde orter lokaliserade i andra delar av regionen; "...nackdelen för vår del var att Linköping inte var med, våra samband med Linköping kunde då inte bli belysta" (intervju, kommunal tjänsteman 3); "...det västra, centrala och östra Östergötland. Det är inte en bild vi har i vår värld" (intervju, kommunal tjänsteman 6). Detta representerar återkommande synpunkter eftersom kommunerna ofta betraktar de två största kommunerna, Linköping och Norrköping, som centrala noder att förhålla sig till för sin egen planering. Många personer pendlar över kommungränserna; till och från en av tätorterna Linköping eller Norrköping och dessa blir därför väldigt viktiga för alla kommuner i regionen. Med den geografiska uppdelningen för samrådsmötena försvann vissa kommuners möjligheter att relatera sig till de tätorter som utgör regionala centra.

Inbjudan till samrådsmötena riktade sig till kommunernas politiker såväl som till tjänstemännen. Många politiker valde att delta och effekten av detta blev att representanterna på dessa möten i mycket större utsträckning än under de tidigare mötena kunde tala utifrån sina politiska mandat (intervju, politiker 3). Det är sannolikt en bakgrund till att några av respondenterna uttryckte att det var först under 2016 som kritiska röster höjdes (intervju, kommunal politiker 3; tjänsteman 4 och 7). Samrådsmötena under 2016 togs på större allvar bland kommunerna jämfört med tidigare års möten. En tjänsteman motiverade sitt deltagande vid samrådsmötena för att ha "...en chans att påverka den regionala planeringen och kanske vart det hamnar" (intervju, kommunal tjänsteman 5). Motivationen att bli involverad i diskussionerna under 2016 drevs av att man inte ville missa möjligheten att ha inflytande när något stod på spel (intervju, kommunal politiker 2).

Man uppfattade att samråden gjorde det mer tydligt vad Regionen hade för intentioner med processen och Strukturbilden än vad som hade framgått tidigare: "Diskussionen hårdnade framåt 2016 [...] det blev mer 'vad vill ni egentligen'" (intervju, kommunal tjänsteman 4). Det har beskrivits att det under dessa möten fanns mindre möjlighet att ge synpunkter jämfört med tidigare stadier i processen; "...vi sitter ju artigt och snällt och lyssnar på vad Regionen har att säga" (intervju, kommunal tjänsteman 6). Irritation uppstod när deltagare uppfattade det som att Regionen ville ha inflytande och bestämma över saker som påverkar kommuninvånarna (intervju, kommunal politiker 3). En synpunkt från en kommunrespondent är att Region Östergötland ska ha en slussande, länkande och samordnande roll (intervju, kommunal politiker 3). Det är också viktigt att notera att beskrivningar av samrådsseminarierna är något varierande, något som kan bero på att olika diskussioner uppstått vid de olika samrådsmötena.

### *Syftet var otydligt – men värde i att träffas*

Mer övergripande uppfattningar om Regional strukturbild för Östergötland

har diskuterats med respondenterna som representerar kommunerna. En tjänsteman ansåg att det var svårt att avgöra syftet med processen och därigenom även vad processens dokument – Strukturbilden – skulle komma att få för status. Denna osäkerhet har medfört att man har intagit en avvaktande position och valt att endast engagera sig i begränsad omfattning i arbetet med Strukturbilden (intervju, kommunal tjänsteman 6). Mötena, under alla tre år, har ansetts ha intressanta diskussioner men att de varit för breda. Flera av de som ansett syftet otydligt har uttryckt misstänksamhet mot Regionens intentioner, en politiker uttrycker sig enligt följande;

... får man inte riktigt det tydliga svaret av själva inbjudan eller när man läser sig till processen då börjar man tänka till vilket underförstått syfte som finns med det här och då blir det mer att man funderar kring vad är det man vill förändra med det här? Man ser framför sig att man vill ta över den fysiska planeringen (intervju, kommunal politiker 2).

Det beskrivs även att det hade kunnat vara fördelaktigt om processen diskuterats mer ingående inför starten av strukturbildsarbetet. Respondenter menar att detta hade kunnat tillåta planering av kommunernas representation på ett helt annat sätt. Deltagande på mötena har varierat. Detta syftar på antal deltagare såväl som på vilka individer som har varit med. För 2016 års möten är uppsättningen av deltagare annorlunda eftersom arrangörerna specifikt efterfrågade att politiker skulle delta, utöver de tjänstemän som varit med tidigare under processen. Detta förhållande av låg kontinuitet är en viktig bakgrund för att tolka uttryck för missnöje med processen;

... det blev ganska irriterat. Jag tror att uppfattningen från oss kommuner var att Regionen inte hade tagit med sig det som diskuterats eller sagts på tidigare möten och att det var något helt annat som togs upp (intervju, kommunal politiker 3).

Respondenternas reflektioner ovan om problemen med otydlighet står emellertid delvis i konflikt med den processmodell man avsåg arbeta med. De stora likheter som finns mellan strukturbilderna för olika regioner i Sverige ger dock anledning att fundera över om det finns implicita förväntningar på vad en strukturbild är och det kan vara dessa som kommunerna menade kunde förtydligats från inledningen.

Kommunerna tillfrågades att skriva ett yttrande i samband med samrådsseminarierna och samrådsversionen under 2016. Genom denna studie tillfrågades alla respondenter om dennes kommun skrivit ett yttrande. Respondenter från tre kommuner hade kännedom om att man gjort det, medan samtliga andra var osäkra. Denna osäkerhet visar på att man ofta är oklar över de formella processerna för strukturbildsarbetet. De tre yttranden som deltagande i denna studie informerat oss om, har i huvudsak uttryckt kritiska synpunkter med hänvisning till kartor, målbilder och bilder av vad man tycker att Strukturbilden skall vara. Det beskrevs att kommunerna blev inbjudna att

yttra sig men att Strukturbildens fastställdes utan att föregås av respons på dessa yttranden. Detta tillvägagångssätt väckte funderingar hos respondenterna och anses ha bidragit till att dokumentet inte är ett "levande dokument" hos de på kommunerna som arbetar med fysisk planering. Respondenterna menar att det i sin tur innebär att Strukturbilden som dokument har en blygsam roll (intervju, kommunal tjänsteman 2). En presentation av det färdiga dokumentet menade man skulle ha varit ett viktigt stöd för att Strukturbilden skulle integreras i kommunernas arbete: "Vi har inte fått veta hur vi ska använda den, generellt eller i den översiktliga planeringen" (intervju, kommunal tjänsteman 7).

Det finns också exempel på positiva erfarenheter från strukturbildsarbetet. Det finns ett värde i att träffas och på så sätt få kunskap om såväl Regionens som de andra kommunernas verksamheter. Stöd finns för en regional överblick på den fysiska planeringen i länet. De som är positiva ser samverkan runt Strukturbilden som början på någonting, det är en process, inte ett projekt (intervju, kommunal tjänsteman 3, 4 och 6). Detta var något som processledarna hade som mål redan före strukturbildsarbetet påbörjades. Deltagarna från kommunalt håll uttrycker att regional samverkan är något man måste låta ta tid; "...det är mognadsprocess, hos alla inblandade parter. Man måste inse hur viktiga de regionala frågorna är" (intervju, kommunal tjänsteman 3); "...vi har ju inte riktigt landat, inte ens regionen har landat i, hur långt vi ska gå" (intervju, tjänsteman 4). Man uttrycker att arbetet måste fortgå, det kan inte avslutas här: "Den [Strukturbilden] gör inte så mycket nytta om man inte går vidare" (intervju, kommunal tjänsteman 4). Processen genom vilken man har arbetat fram Strukturbilden beskrivs ha skapat värde, inte minst utifrån att detta har skapat en mötesplats där kommunerna kunnat träffas, diskutera och ta del av kunskap och erfarenheter genom presentationer och föreläsningar. Däremot har processen ansetts vara lång och svår att hålla samman; "...en inte jätteintensiv samverkan" (intervju, kommunal tjänsteman 3), "... det är svårt att få de här nyckelpersonerna att vara delaktiga under en så pass lång tid" (intervju, kommunal tjänsteman 5).

### *Maktrelationer och beroenden*

Intervjuerna illustrerar på olika sätt hur samverkan mellan kommuner och Regionen skapade upplevelser av "maktförhandlingar" och som kan beskrivas att den horisontella riktningen på pilarna i figur 1 utmanas för att ändra lutning åt att bli vertikala. De intervjuade politikerna upplever att processen för att arbeta fram Strukturbilden har inneburit att man känt att kommunernas rådighet hotades (intervju, kommunal politiker 2 och 3). Flera av kommunerna beskriver att de känner sig beroende av Regionen. Region Östergötland är regional kollektivtrafikmyndighet med ansvar för kollektivtrafiken. Detta har stor betydelse för regionens kommuner; "... det påverkar kommunen i allra högsta grad men vi har ingen möjlighet att påverka" (intervju, kom-



munal tjänsteman 5). En av de mindre kommunerna uttrycker att frågan om kollektivtrafik var avgörande för att man valde att prioritera mötena som Regionen anordnade. Man var oroliga för att "förlora en till busslinje". Genom att delta vid mötena blev man synlig och hade man inte deltagit "skulle man inte finnas" (intervju, kommunal tjänsteman 7). Ett annat uttryck för vad man upplever som Regionens makt är hur en del frågor inte beaktas och tas med i diskussionen. Det konkretiseras av en kommun vars kommungräns också är länsgräns. Det innebär att det geografiska området man önskar god tillgänglighet till sträcker sig utanför regionens gränser. Denna fråga om relationer och flöden över länsgränsen upplever man inte att det funnits något stöd för att ta in i diskussionen (intervju, kommunal politiker 3; kommunal tjänsteman 1).

Sammantaget är intrycket att kommunerna ser Regionen som samverkanspartner för frågor om infrastruktur och kollektivtrafik och att detta till stora delar uppfattas som en vertikal relation. I övrigt markerar respondenterna att man värnar sin "beslutsdomän" och att man vill bibehålla inflytande och beslutsmakt över frågor som påverkar den lokala befolkningen. En politiker uttrycker sig om detta: "... vill inte ha Regionen som samarbetspartner i något som vi inte behöver hjälp med" (intervju, kommunal politiker 2). Det senare kan tolkas som maktanspråk från de kommunala företrädarna i relation till Regionen; dvs. att de horisontella pilarna i figur 1 blir vertikala med kommunerna som överordnade. På liknande sätt som att kollektivtrafik (som är Regionens mandat) påverkar kommunernas utveckling, påverkar den fysiska planeringen (kommunernas mandat) den regionala utvecklingen.

Ett sammanhang där kommunerna välkomnar insatser från Regionens sida är i yttre relationer med staten. Flera respondenter ser positivt på att Regionen representerar Östergötland i relationer med staten: "Regionen ska vara bärare regionalt mot nationen" (intervju, kommunal tjänsteman 2). I den västra delen av regionen har Västbanksgruppen skapats, en grupp där de västra kommunerna tillsammans kan uppnå större inflytande gentemot "högre" nivåer i den politiska strukturen "...tillsammans är vi starkare i diskussion gentemot stat, Länsstyrelsen och kanske Regionen" (intervju, kommunal tjänsteman 4).

## **Lärdomar om samverkan mellan regionkommun och primärkommuner**

I förarbetet för bildandet av Region Östergötland skilde man ut olika sorters frågor som Regionen och kommunerna har att hantera med avseende på hur de skulle innebära samverkan mellan dessa partners. Arbetet med Regional strukturbild kan tolkas relatera till den kategori av frågor där regionkommunens och primärkommunernas ansvarsområden möts och som innebär samverkan. Det är dock inte entydigt så eftersom Strukturbilden samtidigt inbegriper tydligt reglerade fält där regionkommunerna respektive

primärkommunerna har mandat inom olika områden. Strukturbilden som en syntes av dessa tydligt uppdelade mandat är sannolikt något som i grunden gjorde strukturbildsarbetet till ett krävande projekt.

Samverkan förutsätter delaktighet. Delaktighet är en förutsättning för att strukturbildsarbetet ska ha en betydelse med avseende på framtida strategier och prioriteringar genom Regionen och kommunerna; dvs. att den ska påverka insatser för planering och utveckling. Ett enkelt – men en aning ytligt – sätt att mäta delaktighet från kommunernas sida för strukturbildsarbetet är att se till närvaron på respektive möte Östsam eller Regionen organiserade för processen. Som noterades tidigare var inte samtliga 13 kommuner representerade på något av mötena. Ytterst få personer har deltagit under hela processen och därigenom fått en helhetsbild. Graden av delaktighet, tänker vi, beror på om man uppfattar arbetet med Strukturbilden som angeläget. Respondenternas beskrivningar om i vilken grad Strukturbilden är angelägen varierar. Flera har uttryckt ett behov av en regional syn på den fysiska planeringen men å andra sidan har flera respondenter även uttryckt samverkansprocessen som inkräktande och forcerad. Det mer övergripande intrycket från respondenterna att samverkan regionalt är något värdefullt är sannolikt en faktor bakom deltagande inom strukturbildsprocessen, trots kritiska omdömen om olika moment för denna process. En annan grund för att kommunerna väljer att vara delaktiga kan också härledas till frågor om maktrelationer och beroendeförhållanden. Respondenternas formuleringar kring regionens makt över kollektivtrafiken och kommunernas makt över den fysiska planeringen ger en bild av en förhandlad maktbalans. Intervjuer med respondenterna för kommunerna visar också att det inte finns en gemensam bild eller uppfattning om arbetet med Strukturbild för Östergötland. Tydliga skillnader finns mellan stora och små kommuner.

Erfarenheterna som de kommunala företrädarna delar med sig av från strukturbildsarbetet genererar också frågor om hur man kan förstå Strukturbilden ur ett planeringsteoretiskt perspektiv. För detta är distinktionen som formulerades i avsnitt två om olika former för planering och i avsnitt tre om styrningslogiker användbara modeller. Arbetet med Strukturbild för Östergötland framstår som en aning otydligt vad gäller dess relation till fysisk respektive strategisk planering såväl som dess relation till styrningslogikerna government och governance. Detta uppfattar vi som en viktig grund till att det var svårt för kommunerna att förhålla sig till processen och förstå sin roll för detta arbete. Det skapade, för det första, en osäkerhet som innebar att förtroendefulla diskussioner försvårades. Det skapade, för det andra; en osäkerhet vad gäller vilka personer (politiker och/eller tjänstemän) som skulle involveras i arbetet. För det tredje, skapade detta en osäkerhet vad gäller dokumentets status och funktion.

Dessa slutsatser ska emellertid inte alls tolkas som argument för att man ska särhålla fysiska och strategisk planering. Regional utvecklingspolitik och

regional utvecklingsplanering sker i stor utsträckning genom hybrida former för styrning och planering. Det argument vi vill lyfta fram är att organiseringen av ändamålsenlig samverkan och ändamålsenliga planeringsinsatser förutsätter att aktörerna har en tydlig och gemensam uppfattning om vilka villkor insatsen sker inom. En uttalad och kommunicerad förståelse av detta inom och mellan de samverkande organisationerna är en faktor som starkt påverkar möjligheten att uppnå ändamålsenlig samverkan. Med detta som grund kan potentiellt samverkande organisationer göra en strategisk bedömning vad gäller på vilket sätt man har möjlighet att prioritera att ingå och bidra till processen och sedan integrera resultaten i sitt eget arbete.

## **Överförbara erfarenheter från Samråd om Vård och Omsorg**

Tydliga ramar för samverkan som efterfrågades ovan i diskussionen om strukturbildsarbete omfattar tydlighet vad gäller villkor, respektive partners roll, och målsättning med att man samverkar. Sådana kvaliteter kan exemplifieras från ett samverkansområde som förenar Regionen och länets kommuner. Landstinget i Östergötland och de tretton Östgötakommunerna har under många år samarbetat kring vård- och omsorgsfrågor. När Region Östergötland bildades fortsatte det samarbetet inom vad som kallas Samråd om Vård och Omsorg (SVO).

Till skillnad från andra samarbeten som formellt påbörjades när Regionen bildades har samarbetet på det här området pågått och utvecklats sedan 1970-talet. I en studie som innefattade intervjuer med 13 företrädare för såväl region- som primärkommunerna kommunicerar respondenterna att man nu, 40 år efter det att samarbetet började, har hittat rutiner och samarbetsformer som de flesta av deltagarna är väldigt nöjda med. En fråga som framförallt många av de kommunala företrädarna lägger stor vikt vid är att man numera upplever att man har etablerat en relativt jämställd relation med regionkommunen. Så har emellertid inte alltid varit fallet såsom illustrerat av den här personen som har deltagit i samrådet under många år:

Det som hänt är att vi nu kommit till vägs ände då vi inte har möjlighet att köra våra egna race. Vi har tidigare fått stå med mössan i näven inför regionen. Numera är det mer verkstad och ökad respekt för kommunernas kompetens mm. Vi har gemensamma problem att lösa. Vi kan dra nytta av varandra (Informant 33).

Flera av de kommunala företrädarna tillskriver samarbetet mellan primärkommunerna som ett viktigt bidrag till att man lyckades skapa en relativt jämlik relation med regionkommunen – att primärkommunerna inte hamnar i ett underläge i relation till regionkommunen så länge som de är samspelade och talar med en gemensam röst. Bakom den sortens samordning finns också en relativt omfattande organisation där primärkommunerna bland annat har en gemensam intern träff innan de träffar företrädarna för regionkommunen

i det formella samrådsmötet om vård och omsorg (SVO). Till skillnad från arbetet med strukturbilden upplever således de kommunala företrädarna i SVO att relationen till Regionen är relativt jämställd men den jämställdheten är ett resultat av att primärkommunerna förmår att agera samspelt. Ansvar för att primärkommunernas relation till regionkommunen är jämställd ligger således inte i första hand på regionkommunen utan på primärkommunerna själva.

En viktig skillnad mellan villkoren och ramarna för samarbetet inom SVO och inom strukturbildsarbetet och andra områden för regional utveckling är den omfattande och tydliga statliga regleringen som finns på vård- och omsorgsområdet. Inom såväl Regionen som primärkommunerna finns det en stor verksamhet på vård- och omsorgsområdet som till stora delar karakteriseras av formellt reglerade lednings- och beslutsstrukturer. På många av de här områdena kan därför varken region- eller primärkommunerna välja om man vill bedriva en viss verksamhet eller inte – det är fastlagt genom olika statliga regleringar att de måste bedriva verksamheten. På en del områden möts det som formellt är regionkommunens ansvar med det som är primärkommunernas verksamhet och det är generellt sett de frågorna som behandlas i SVO. För att en specifik fråga ska hamna på agendan för SVO behöver emellertid såväl region- som primärkommunerna vara överens om att det är en fråga som ska behandlas där. En fråga behandlades således i SVO endast om primärkommunerna gemensamt bedömt att det var lämpligt att hantera frågan där. På så sätt förbinder sig också primärkommunerna vid att försöka att identifiera lösningar på de frågor som hamnar på agendan samt inte minst att den lösningen implementeras i den egna kommunen (Informant 37, 40 och 42). I många fall ligger det dessutom i primärkommunernas eget intresse att förhandla fram och implementera en överenskommelse med regionkommunen eftersom avsaknaden av en sådan överenskommelse skulle få direkta negativa effekter på primärkommunens egen verksamhet (och vice versa). På det här området skiljer sig sålunda SVO på ett tydligt sätt från strukturbildsarbetet där primärkommunerna hade relativt små möjligheter att påverka vilka frågor som skulle behandlas och att de därmed heller inte upplevde något reellt ansvar för att implementera resultatet av samverkansprocessen.

En tredje central aspekt av arbetet i SVO och hur det står i kontrast till arbetet med strukturbilden var kontinuiteten i vilka som deltog i mötena och tydligheten i de politiska direktiv och mandat som utgjorde grunden för processen. I arbetet med strukturbilden representerades primärkommunerna av totalt över 100 personer, varav de flesta endast deltog vid ett enda möte. I SVO håller man dock hårt på att primärkommunen ska representeras av ordföranden i omsorgsnämnden (eller motsvarande). Några ersättare till desamma accepteras generellt sett inte. En viktig anledning till det är att den personen ska vara delaktig i hela processen, adressera eventuella problem på en gång och därmed stå som en garant för att en framförhandlad uppgörelse

implementeras i sin egen kommun (Informant 37, 40 och 42). Mycket av det konkreta arbetet med specifika frågor hanteras av tjänstemän, men politikererna i SVO har en viktig uppgift i att bestämma agendan, ge tydliga direktiv och mandat för hanteringen av olika frågor samt att stå som en garant för att resultaten av alla processer har ett politiskt stöd och därmed får genomslag i sina respektive hemkommuner. Många processer i SVO resulterar i ett formellt avtal mellan region- och primärkommunerna i vad som kan betecknas som formella beslutsstrukturer i kontrast till de mindre formaliserades processerna som karakteriserar mycket av det regionala utvecklingsarbetet och då även strukturbildsarbete.

Enligt detta framstår sålunda samverkan mellan Regionen och kommunerna genom SVO vara annorlunda jämfört med samverkan genom stukturbildsarbetet. Detta kan sammanfattas i följande kontraster; tydlighet/otydlighet; kontinuitet/projekt; dagordning beslutades av båda parter/dagordning beslutades av Regionen; erfarenhet av vinna-vinna/upplevelsen av maktförhandlingar. Den direkta överförbarheten av organiseringen för SVO till organisering för regional utveckling är emellertid inte möjlig. Detta är starkt begränsat av djupgående åtskilda förutsättningar för dessa två olika politik- och planeringsområden. Denna jämförelsen mellan strukturbildsarbetet och SVO avser inte till att leda tanken till att det finns en lösning som handlar om ett enkelt överföringsarbete. Varje samverkansorganisation eller samverkansprojekt behöver förberedas, organiseras och genomföras enligt dess specifika villkor. Med det som utgångspunkt kan det emellertid vara motiverat att beakta "vänstersidan" av kontrasterna ovan och analysera i vilken form och i vilken utsträckning detta skulle kunna integreras för organiseringen av samverkan för regional utveckling.

## 6. Sammanfattande slutsatser; tydlighet, ömsesidig förståelse och tålamod

Det sammanhållande syftet för diskussionen i den här rapporten har varit att fördjupa förståelsen för arbetsformer för regional utveckling, med fokus på relationerna och samverkan mellan regionkommuner och primärkommuner. De relationerna innefattar såväl politiker som tjänstemän som verkar inom vad som kan beskrivas i termer av såväl horisontella, vertikala som diagonala relationer (se figur 1). I en del sammanhang har de här relationerna präglats av en produktionsorienterad styrningslogik där politikerna ger tydliga direktiv och mandat till tjänstemännen att arbeta med en specifik fråga. I andra sammanhang har relationerna präglats av en mer processororienterad styrningslogik där såväl direktiven, mandatet som rollerna i arbetet har varit mer ospecifika.

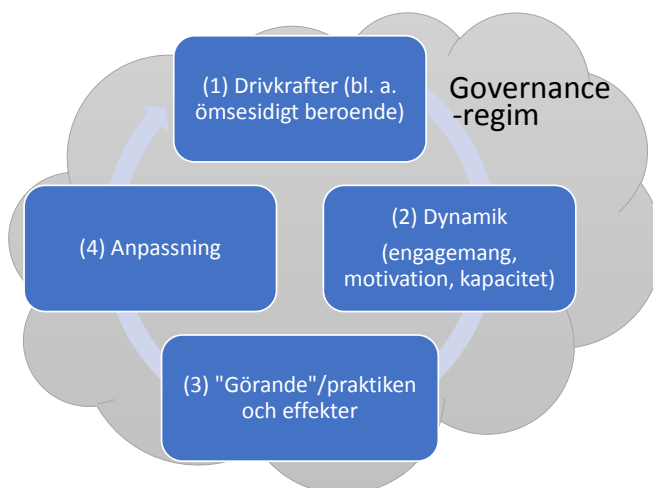
För att ge en bild av det övergripande sammanhanget har vi beskrivit och analyserat de strukturella villkoren för regionalt utvecklingsarbete där regionaliseringsvägen driven av EU är ett centralt element.

Rapporten redogör för empiriska studier av processen genom vilken Region Östergötland bildades och hur samverkan sker. Huvudsakliga källor för dessa studier är intervjuer med politiker och tjänstemän med olika positioner och roller, främst inom regionala och kommunala sammanhang, samt olika dokument. Genom intervjuerna har vi kunnat fråga om förväntningar och föreställningar såväl som om händelseförlopp och praktiker.

Genom de olika avsnitten har vi försökt att föra en diskussion där vi öppnar den "svarta lådan" för relationer och samverkan mellan regionkommuner och primärkommuner. Att benämna det en "svart låda" syftar på att samverkan mellan regionkommuner och primärkommuner för regional tillväxt, oss veterligen, är en fråga som endast undantagsvis har diskuterats mer djupgående. Genom den här rapporten har vi försökt att bidra till kunskapen om detta genom att reflektera över frågans mångfacetterade och komplexa innehåll. Den samverkan mellan Region Östergötland och kommunerna i Östergötland som har varit i fokus för denna rapport har många element av vad som i forskningslitteraturen har benämnts "collaborative governance" (Emerson m. fl. 2012); det blir i direkt översättning "samverkande governance". Det kan tyckas vara en tautologi, men den här ordkombinationen understryker att det syftar på en kombination av styrning (governance är ett begrepp för styrning) och samverkan (som är ett begrepp som inte explicit syftar på maktrelationer). Definition av en modell för "samverkande governance" (Emerson m. fl. 2012) visar dess komplexa innehåll. Om vi tänker att samverkan mellan regioner och kommuner för regionalt utvecklingsarbete är ett exempel på "samverkande governance" kan vi förstå att denna samverkan ställer avancerade krav på att många olika element och förhållanden ska samspela på ett gynnsamt sätt.

Modellen för "samverkande governance" betonar betydelsen av den strukturella generella kontexten genom vilka regimer för sådan samverkan växer

fram. Detta benämns governance-regim och som symboliseras i figur 2 av det bakomliggande molnet där cirkeln för samverkande governance är placerad. Denna generella kontext som governance-regimen utgör för samverkan för regional tillväxt, har vi försökt att beskriva i avsnitt två och tre om regionalisering och styrning. Vidare diskuterar modellens cirkel med de fyra fälten, med stor detaljrikedom, olika villkor för olika moment av samverkande governance ur ett organisationsteoretiskt perspektiv. Dessa moment utgörs av (1) drivkrafter, (2) dynamiken, (3) arbetet/"görandet" samt effekter/påverkan och (4) anpassning. Inom var och en av dessa moment definieras en rad delkomponenter Några av dessa moment, delkomponenter och styrande villkor har vi funnit som extra relevanta aspekter för att analysera vår studie om samverkan mellan regionkommuner och primärkommuner och vi utgår från dessa för diskussionen som följer.



*Figur 2. Modell för samverkande governance (Emerson m. fl. 2012, s. 6, figur 1, omarbetad)*

För att börja med (1) drivkrafter för samverkande governance omfattar detta relationer som karakteriseras av ömsesidigt beroende. Formulering i Struktur-bilden att det är av "stor vikt att kommunernas översiktsplaner och regionens Länstransportplan (LTP) och Trafikförsörjningsprogrammet (RTP) harmoniserar och understödjer varandra" (Region Östergötland 2016b, s. 3) kan betraktas som ett sätt att uttrycka ett sådant beroende. Samtidigt klargjorde inte intervjuerna med kommunrepresentanterna att ömsesidigt beroende skapade en (positiv) drivkraft från det kommunala perspektivet. Flera formuleringar

handlade i stället om en uppfattning om beroendeställning för kommunerna av regionens kollektivtrafikplanering. Det betyder inte att vår slutsats är att det saknas ett ömsesidigt beroende inom frågor som omfattas av den Regionala strukturbilden. Argumentet är att det inte framstod som kommunicerat på ett utförligt sätt mellan Regionen och kommunerna. Det betyder att – och enligt den information som varit tillgänglig för oss – har man inte uppnått nämnvärd kvalitet vad gäller ”ömsesidig förståelse” och som skrivs fram som en viktig kvalitet för en ändamålsenlig samverkan. Samverkande governance kräver att kommunikation kan ske som karakteriseras av ”eftertänksamhet, att lyssna på andras perspektiv och att man tillsammans kommer fram till vad som kan utgöra ett samhälleligt värde” (Emerson m. fl. 2012, s. 12, översättning).

Vad gäller moment 2 i modellen – dynamiken i samverkan – utgörs en faktor inom denna av utmaningen att ”få de rätta personerna till bordet”. Detta syftar på personer som har mandat och egenskaper som omfattar att vara beslutsmässig, att ha erfarenhet, kompetens och intentioner att samverka. Detta relaterar till det krävande momentet i samverkande governance som innebär att samverka trots att det inte i alla detaljer finns konsensus. Detta ställer höga krav och kan betraktas som extra krävande för hierarkiska organisationer som kommuner och regioner kan sägas representera genom sina politiska styrsystem. Av den anledningen är hierarkiska organisationer mindre typiska partners för samverkande governance. Om vi jämför de empiriska studierna om strukturbildsarbete och SVO framstår kontrasterna som stora sett till hur dessa olika samverkanssituationer ”bemannades” från kommunernas sida. Vi har ingen data om personernas erfarenheter och inställning till samverkan, däremot signalerar de höga positionerna och politiska mandaten för de som deltog i SVO som en stark kontrast till det oregelbundna och blandade deltagandet vid strukturbildsarbete. Det senare engagerade i första hand tjänstemän.

Vad gäller (3) ”görande” och effekter samt hur man (4) kan anpassa organisering för samverkande governance är dessa viktiga moment som påverkar motivationen hos olika partners att förnya delaktigheten i framtida insatser. I det sammanhanget är det viktigt att notera att modellen i figur 2 utgörs av en cirkel. Den samverkan vi har studerat med avseende på strukturbildsarbete har uppfattats som en aning oklar och detta underminerar sannolikt dess (positiva) effekter och påverkan. Om det inte uppstår effekter eller anpassning som uppfattas angelägna eller relevanta, uppstår ett läckage i det som skulle kunna skapa en självförstärkande cirkel i modellen i figur 2. Goda erfarenheter från samverkansprojekt (dvs. moment 3 och 4) utgör resurser för att stärka drivkrafter, engagemang, motivation och kapacitet för framtida insatser som organiseras genom samverkande governance. I många fall innebär governance att ”kostnaderna” är låga för att avstå från fortsatt samverkan, det finns en enkel ”exit”. Det betyder i konkreta ordalag att kommunerna kan avstå från att prioritera sitt deltagande och engagemang framöver.



Denna slutanalys utmynnar i tre korta slutsatser och lärdomar om förutsättningar för ändamålsenlig samverkan mellan regioner och kommuner för regionalt tillväxtarbete. Dessa är tydlighet, ömsesidig förståelse och tålamod. För det första är tydlighet en förutsättning för att respektive partner ska kunna göra en bedömning av hur man vill/kan/bör delta. Det bör inte minst innefatta ett tydligt politiskt mandat med tydliga politiska direktiv för processens genomförande, vilket i sin tur skapar förutsättningar för ett politiskt stöd för utfallet av processen. För det andra förutsätter ändamålsenlig samverkan att man har förståelse för varandras organisationer. Detta omfattar att ha kännedom om hur respektive insats relaterar till de olika organisationernas politiska prioriteringar och att vara överens om varandras roller. För det tredje behövs tålamod och en förståelse för att förutsättningarna för framtida insatser grundas i erfarenheter av tidigare samverkan. Med andra ord att organisering för samverkande governance för regionalt tillväxtarbete sker i ett stigberoende. Det är vår förhoppning att tidsdimensionen i den här rapporten med beskrivningar av arbetet med att skapa Region Östergötland och förväntningarna och erfarenheterna från detta konkretiserar hur förutsättningarna för regional samverkan formas genom processer över tiden. Effekter av enskilda samverkansinitiativ är inte begränsade till avgränsade insatsers syften och tidsperioder för genomförandet; effekterna påverkar även hur resurser konsolideras (eller inte) – i form av förtroende och socialt kapital, exempelvis – för framtida regionala initiativ.

# Referenser

## Litteratur

- Albrechts, L. (2004) Strategic (spatial) planning re-examined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31: 743- 758.
- Allmendinger, P., Haughton, G. Kneiling, J. och Othengrafen, F. (2015) Soft spaces, planning and emerging practices of territorial governance. I: Allmendinger, P., Haughton, G., Kneiling, J. and Othengrafen, F. (red.) *Soft Spaces in Europe Re-negotiating governance, boundaries and borders*. London and New York: Routledge, s. 3-22.
- Börzel, T. (2010) *Governance with/out Government: false promises or flawed premises?* Berlin: Freie Universität Berlin Universitätsbibliothek.
- Davis, J. (2011) *Challenging Governance Theory: From Networks to Hegemony*. Bristol: Policy Press.
- Elias, K. m.fl. (2011) *Governance: att styra med insikt snarare än avsikt. En studie om flernivåstyrning och sektorssamverkan i Göteborg och Malmö*. Göteborg: Mistra-Urban Futures.
- Emerson, K., Nabatchi, T. och Balogh, S. (2012) An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1).
- Erlingsson, G. och J. Wänström, J. (2015) *Kommunal politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Fredriksson, C. (2015) *En processmodell för strategisk samhällsplanering*. Kungliga tekniska högskolan. STOUT, Rapport 2015:1.
- Grundel, I. (2014) Jakten på den attraktiva regionen En studie om samtida regionaliseringsprocesser. Doktorsavhandling, Karlstad University Studies, 2014:58.
- Grundel, I. och Dahlström, M. (2016) A Quadruple and Quintuple Helix Approach to Regional Innovation Systems in the Transformation to a Forestry-Based Bioeconomy. *Knowledge Economy* 7:963–983.
- Hermelin, B. och Trygg, K. (kommande) Kommunernas näringslivsarbete. CKS-rapport, Linköpings universitet.
- Hofstad, H. och Hanssen, G.S. (2017) Regionalt ledarskap. I: *Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?* Tillväxtanalys PM 2017:10. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Jansson, A. (2017) *Gymnasieskolan – Mellankommunal samverkan och dess effekter i den lilla kommunen*. CKS-rapport 2017:5, Linköpings universitet.
- Johansson, J. och Niklasson, L. (2013) *Kommunernas region – kommunernas inflytande i regionen*. Stockholm: SKL.

- Johansson, J., Niklasson, L., Persson, B. och Sjöstrand, N. (2014) "Kommunernas region": Kommunernas inflytande i en sydsvensk storregion. I: Rudvall, E. J. (red.) *Behöver vi en sydsvensk region? : Tio röster om möjligheter och fallgropar för medborgare, vård, näringsliv, politik och utveckling*, Region Skåne.
- Johansson, J., Niklasson, L. och Persson, B. (2017) Kommunernas betydelse för regional utveckling i en storregion: Drivkrafter och hinder i ett underifrånperspektiv. I: *Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?* Tillväxtanalys PM 2017:10. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Jonsson, R. (2002) *Organisationstillblivelse och identitet – en studie av ÖstSam*. Licentiatavhandling, Ekonomiska institutionen, Linköpings universitet.
- Lidström, A. (2017) Stadsregioner och landsbygdsregioner – en assymetrisk regionaliseringslogik. I: *Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?* Tillväxtanalys PM 2017:10. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Montin, S. (2007) *Moderna kommuner*, Malmö: Liber.
- Montin, S. (2016) Municipalities, Regions and County Councils in Sweden: Actors and Institutions. I: Pierre, J. (ed.) *The Oxford handbook of Swedish politics*. Oxford: Oxfords university press.
- Montin, S., Johansson, M. och Forsemalm, J. (2012) *Understanding innovative regional collaboration. Meta-governance and boundary objects as important mechanisms*. Paper presented at the XVI Annual Conference of International Research Society for Public Management (IRSPM), Rome 11-13 April 2012.
- Paasi, A. och Metzger, J. (2017) Foregrounding the region, *Regional Studies*, 51 (1): 19-30.
- Purkarthofer, E. (2016) When soft planning and hard planning meet: Conceptualising the encounter of European, national and sub-national planning, *European Journal of Spatial Development*, 61.
- Sandberg, S. (2017) Regionen, kommunerna (och staten) i den regionala utvecklingspolitiken. En jämförelse av arbetsfördelning och erfarenheter i Danmark, Finland och Norge. I: *Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?* Tillväxtanalys PM 2017:10. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- SKL (Sveriges kommuner och landsting) (2010) *EU i lokalpolitiken. En undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner*.

- Suorsa, K. (2014) The concept of 'region' in research on regional innovation systems, *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography*, 68 (4): 207-215.
- Schmitt, P. och Van Well, L. (2016) Revisiting territorial governance Twenty empirically informed components. I Schmitt, P. och Van Well, L (red.) *Territorial Governance across Europe. Pathways, practices and prospects*. London and New York: Routledge, s. 221-237.
- Sharma, A. och Kearns, K. (2011) Interorganizational Colloboration for Regional Sustainability: What Happens When Organizational Representatives Come Together? *The Journal of Applied Behavioural Science*, 47 (2): 168-203.
- Stead, D. och Pálné Kovács, I. (2016) Shifts in governance and government across Europe. I: Schmitt, P. och Van Well, L. (eds.) *Territorial Governance across Europe. Pathways, Practices and Prospects*. London: Routledge
- SOU 2007:10 *Ansvarskommittén: Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Sveriges offentliga utredningar.
- SOU 2016:48 *Inlösningskommittén: Regional indelning - tre nya län*. Sveriges offentliga utredningar.
- Sörman, H. (2013) Förord. I: Johansson, J. och Niklasson, L. *Kommunernas region - kommunernas inflytande i regionen*. Stockholm: SKL.
- Tillväxtanalys (2017) *Regionala tillväxtpolitiska utmaningar - behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?* Tillväxtanalys PM 2017:10. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Torfinng, J., Lidström, A. och Røiseland, A. (2015) The Scandinavian regional model: accounting for the shift from convergence to divergence. *Scandinavian Journal of Public Administration* 19(4): 7-28.
- Tortola, P. D. (2017) Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political Research* 56: 234-250.
- Westlund, H. (2017) En lärande, nätverksbaserad regional utvecklingspolitik för både storstäder och perifera regioner. I: *Regionala tillväxtpolitiska utmaningar - behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?* Tillväxtanalys PM 2017:10. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

## Dokument och media

- Boverket (2014) *Regeringsuppdrag, Sambandet mellan det regionala tillväxtarbetet och kommunernas översiktsplanering*. Rapport 2014:15.
- DN (2013) Vi ska ha 21 länsstyrelser även i fortsättningen. Attefall: DN Debatt, 2013-09-24.
- Landstinget i Östergötland (2013a) *PM till politiska partierna. Utveckling Östergötland*. 2013-01-08

Landstinget i Östergötland (2013b) *Utveckling Östergötland!*, 2013-03-04

Landstinget i Östergötland (2013c) *Deltagarförteckning styrgruppsmöte, 2013-05-29.*

Landstinget i Östergötland (2013d) *Projektplan Utveckling Östergötland, 2013-09-03.*

Landstinget i Östergötland (2014a) *Samverkansavtal om regionalt utvecklingsarbete i Östergötland mellan Landstinget i Östergötland och Östergötlands kommuner. Dnr LiÖ 2014-396*

Landstinget i Östergötland (2014b) *Utveckling Östergötland – Det regionala utvecklingsuppdraget. Rapport 2014-01-23.*

Länstyrelsen VästerNorrland (2011). *Strukturbild 2020 VästerNorrland – för en utvecklad kollektivtrafik.*

Norrköpings Tidningar (2012) S kritiserar regionbildning, 2012-05-12, sidan 8.

Region Blekinge (2015). *Slutrapport Projektet Strukturbild Blekinge.*

Region Skåne (2010). *Strukturbild för Skåne – utmaningar för framtiden.*

Region Östergötland (2016a) *Strategisk plan med treårsbudget 2017-2019. Region Östergötland – drivkraft för hållbar utveckling och livskvalitet. Fastställt av Regionfullmäktige 2016-06-21.*

Region Östergötland (2016b) *Regional strukturbild för Östergötland. Upprättad av Samhällsbyggnadsenheten inom Regional utveckling, Region Östergötland.*

Regionförbundet Östsam (2012) *Regionalt utvecklingsprogram.*

SFS 2010:630 Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.

SFS 2017:583: Förordning om regionalt tillväxtarbete.

## Hemsidor

Boverket: <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/regionplan/regional-utvecklingsplanering/> 2017-05-15

Region Östergötland: (<https://www.regionostergotland.se/Om-regionen/Uppdrag-och-ansvar/Regional-utveckling/> 2017-11-14

SKL: <https://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutvecklingregionbildning/regionalutvecklingsansvar.2689.html/> 2017-06-25

# Att organisera för regional utveckling

## - Erfarenheter från regionbildning i Östergötland

Den 1 januari 2015 bildades Region Östergötland. Parterna som skrev under avtalet inför regionbildningen var Landstinget i Östergötland och länets 13 kommuner. Regionbildningen innebar att det regionala utvecklingsansvaret koncentrerades till den nybildade regionen, vilket innebar att uppgifter flyttades över från det tidigare regionförbundet Östsam, länsstyrelsen och kommunerna.

Utifrån en omfattande intervjustudie med mer än 50 respondenter som representerar Region Östergötland, kommunerna i länet och andra beröra organisationer, beskriver den här rapporten samverkan mellan regionen och kommunerna för regionalt utvecklingsarbete. Rapporten konfirmerar tidigare studiers beskrivning av detta som ett exempel på "komplex policysamordning". Slutsatserna betonar att ändamålsenlig samverkan mellan kommuner och regioner för regionalt utvecklingsarbete ställer avancerade krav på tydlighet, ömsesidig förståelse och tålamod.