

Från splittring till enighet

– Om Sveriges Kommuner och Landstings ståndpunkt i regionfrågan

AV DAVID FELTENIUS

In Sweden, there is an ongoing debate whether the county councils should be replaced by regions with extended responsibilities such as regional development. A key player in this debate is the Swedish Association of Local Authorities and Regions (SKL) which is one of the strongest proponents for replacing county councils with regional councils. However, this strong support is somewhat surprising given that SKL's precursors, the Swedish Association of Local Authorities and the Federation of County Councils, initially had different standpoints. The municipalities' joint organization was against a directly elected regional body with responsibility for regional development, while the county councils were in favor of it. However, the organizations were able to reach a common position in support of directly elected regional assemblies in 2001. Further, in March 2007, the organizations' formally merged into the joint organization SKL. The question investigated in this article is how it has been possible to reach this common position despite the organizations' initially differing standpoints. Using interviews with key players within organizations and official documents, the study shows that the organizations' development of a joint position was possible because of a change of standpoint within the Association of Local Authorities. This has been driven by both external factors such as regionalization and the launch of regions on a trial basis in some part of the country and a by internal processes within the Association of Local Authorities such as change of chairman and the decision to merge with the Federation of County Councils.

I Inledning

På en presskonferens i februari 2007 presenterade Ansvarskommittén sitt slutbetänkande angående den framtida samhällsorganisationen i landet. Redan i inledningen av presskonferensen kon-

staterade utredningens ordförande Mats Svegfors att arbetet bedrivits i en nära dialog med organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Att dialogen med SKL nämndes av Svegfors visar på vilken stor betydelse förbundet har i den pågående diskus-

sionen om ansvarsfrågor. Anledningen är att ett utredningsförslag angående den framtida samhällsorganisationen, som inte stöds av förbundet, har dåliga förutsättningar att bli verklighet.

I den aktuella diskussionen om ansvarsfördelning är det framför allt regionfrågan som har hamnat i centrum. Ansvarskommitténs förslag i denna fråga går ut på att dagens landsting bör ersättas med mellan sex till nio regionkommuner med direktvalda församlingar. Dessa församlingar skall inte enbart ansvara för hälso- och sjukvård, utan även ta över ansvaret för regional utveckling från länsstyrelserna (SOU 2007:10).

Ansvarskommitténs förslag stämmer väl överens med SKL:s hållning i regionfrågan, men den rådande harmonin är långtifrån självklar sett ur ett historiskt perspektiv. Tidigare fanns det starka motsättningar i regionfrågan mellan kommuner och landsting. Kommunförbundet var negativt till idén om direktvalda regionförsamlingar, medan Landstingsförbundet var positivt. Det empiriska pussel som skall undersökas närmare i föreliggande artikel är hur det egentligen var möjligt att de bägge förbunden kunde nå enighet i regionfrågan.

Det övergripande syftet med studien är att beskriva och förklara den process som resulterade i SKL:s nuvarande ståndpunkt i regionfrågan: Hur har Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet formulerat sina ståndpunkter i regionfrågan från 1990 och framåt? Vad förklarar enandet mellan de bägge förbunden i regionfrågan? Kommunförbundets tidigare negativa

hållning till direktvalda regionförsamlingar tyder på att det var ett byte av ståndpunkt inom det förbundet som möjliggjorde enandet med Landstingsförbundet. Därför är det åsiktsförändringen inom Kommunförbundet, och vad som kan ha orsakat denna, som kommer att ställas i fokus för den empiriska undersökningen. I undersökningen kommer två förklaringsperspektiv att diskuteras: dels ett aktör-strukturperspektiv, dels ett perspektiv som betonar maktkamp mellan olika intressen.

Bytet av ståndpunkt inom Kommunförbundet skulle utifrån ett aktör-strukturperspektiv kunna förklaras i termer av rationella aktörers agerande i förhållande till strukturella förändringar (Rothstein 1988). Det innebär att en aktör, eller grupp av aktörer, finner det rationellt att byta ståndpunkt med hänvisning till att de strukturella betingelserna har ändrats över tid. En alternativ förklaring utgår från synen på politik som en maktkamp mellan olika intressen (Østerud 1997, sidan 30; Johansson 2000, sidorna 34-35). Utifrån det perspektivet kan bytet av ståndpunkt inom förbundet vara resultatet av en maktkamp mellan olika grupperingar och deras åsikter i regionfrågan.

Artikeln är strukturerad enligt följande. I artikelns andra del diskuteras teoretiska perspektiv som bidrar med olika förklaringar till bytet av ståndpunkt inom Kommunförbundet. I artikelns tredje del vidtar den empiriska undersökningen av de bägge förbundens tidiga ställningstaganden i regionfrågan. I den fjärde delen behandlas det successiva närmandet mellan de bägge förbundens ställningstaganden. Förkla-

ringarna bakom detta successiva närmande tas upp i artikelns femte del. Avslutningsvis summeras de viktigaste resultaten av studien.

II Teoretisk ansats

En aktör-strukturansats

I följande avsnitt diskuteras två olika ansatser som kan bidra till att förklara bytet av ståndpunkt inom Kommunförbundet. Den ena ansatsen betonar aktörers rationella agerande i förhållande till strukturella förändringar och den andra ansatsen betonar maktkamp mellan aktörer. Den förstnämnda ansatsen härleds ur teorier om förhållandet mellan aktörer och strukturer samt institutionell utveckling över tid. Valet att fokusera på teorier om institutionell utveckling förtjänar en kommentar eftersom studieobjektet inte primärt handlar om institutionell förändring, utan om utvecklingen av ståndpunkter över tid. Teorier kring institutionell utveckling kan dock lämna ett bidrag även på den punkten. Anledningen är att de uppmärksammar de processer som leder fram till att en institution etableras, försvinner eller ändrar mål för sin verksamhet. Den typen av resonemang behöver inte enbart omfatta institutioner, utan kan även appliceras på politiska handlingslinjer.

Inom samhällsvetenskaperna pågår en ständig diskussion om det är uppmärksammandet av aktörer eller strukturer som kan bidra med den bästa förklaringen till ett observerat fenomen. I syfte att överbrygga klyftan mellan

dessa båda ansatser har ansträngningar gjorts att förena dem båda (Rothstein 1988). Enligt en kombinerad aktör-strukturansats kan uppkomsten av politiska institutioner förstås i termer av rationella aktörers försök att hantera motsättningar som uppkommit ur de strukturella nivåerna under ett specifikt historiskt skede. Det här specifika skedet har i den internationella litteraturen kallats för "a critical juncture" (Collier och Collier 1991, sidan 27) eller "a punctuated equilibrium" (Krasner 1984, sidan 240). En svensk översättning som används är "ett formativt moment" (Rothstein 1988, sidan 37).

Under det formativa momentet inrättas en politisk institution som en reaktion från rationella aktörer på ett strukturellt betingat problem. Rothstein tänker sig vidare att institutionen kan överleva så länge som den inte befinner sig i konflikt med den strukturella nivån. I samma stund som det sker genomgripande förändringar i den strukturella nivån, det vill säga att det uppstår ett nytt formativt moment, kan emellertid aktörer välja att överge tidigare institutioner till förmån för nya (Rothstein 1988, se även Collier och Collier 1991; Thelen och Steinmo 1992).

Ett formativt moment anses i regel uppstå i samband med betydande förändringar i samhället, som revolutioner eller krig (Pierson 2004, sidan 135). Under senare tid har det emellertid ifrågasatts om inte institutioner snarare förändras gradvis, och till följd av inkrementella förändringar i samhället, än att de genomgår dramatiska förändringar till följd av epokavgörande skeenden i historien (Pierson 2004; Streeck

och Thelen 2005, sidorna 8-9). Streeck och Thelen förnekar visserligen inte att institutionella förändringar ibland kan vara drastiska och äga rum i samband med formativa moment, men att det inte nödvändigtvis behöver fånga in det viktigaste sättet på vilket institutioner utvecklas. Istället menar Streeck och Thelen att uppmärksamhet bör riktas mot "incremental change with transformative results" (Streeck och Thelen 2005, sidan 9).

I det sammanhanget har det påpekats att tiden har betydelse – *time matters* (Pierson 2004). Som ett exempel på det framhålls att institutioner många gånger kan ha överlevt både sina grundare och de strukturella villkor som var rådande i samhället under den tid de inrättades. Förändringar av de utmaningar som aktörer möter, liksom förändringar i maktförhållanden, kan därför bidra till att gamla institutioner omvandlas till att fylla nya syften (Pierson 2004, sidorna 120-122; Streeck och Thelen 2005, sidan 28).

Utifrån den kombinerade aktör-strukturansatsen skulle Kommunförbundets ändrade inställning kunna förklaras med att det pågått strukturella förändringar i samhället som krävt nya lösningar. Det handlar dock inte om en förändring av den arten att det inträffat en central händelse vid en bestämd tidpunkt, utan snarare om en successivt pågående förändringsprocess. Över tid kan den här processen komma att bli alltmer uppenbar av de involverade aktörerna som därmed kommer att ändra uppfattning.

En maktkamp mellan olika intressen

Utifrån Piersons resonemang om att tiden har betydelse framgår inte bara att den har betydelse i den meningen att det sker strukturella förändringar, utan även att maktförhållanden mellan aktörer kan genomgå förändringar. I litteraturen kring beslutsfattade inom partier betonas betydelsen av just olika aktörer, eller närmare bestämt fraktioner, vilka antas konkurrera med varandra om kontrollen över partiets strategi, program och ledningsfunktioner (Maor 1997, sidan 147). Ett förslag till definition av begreppet fraktion går ut på att det handlar om en gruppering inom ett parti vars medlemmar delar ett gemensamt mål och är organiserade kollektivt för att uppnå det (Zariski 1960, sidan 33).

Själva konkurrensen mellan olika grupperingar kan dock vara mer eller mindre uttalad, vilket framgår av Nicholsons definition. Han liknar ett system med fraktioner vid ett politiskt system i vilket det sker en informell konkurrens mellan en mångfald av olika formlösa segment (Nicholson 1972, sidan 292). Grupperingar inom en organisation kan därför vara svåra att identifiera för en utomstående betraktare (Maor 1997, sidorna 147-148).

Förekomsten av olika grupperingar innebär att de mål som slutligen lyfts fram och marknadsförs utåt som partiets ståndpunkt avgörs genom förhandlingar (Panebianco 1988, sidorna 21-45). Ett annat sätt att uttrycka det på är att avgörandet sker genom en maktkamp mellan olika grupperingar. Med en maktkamp avses här en strid om posi-

tioner, beslut och den politiska dagordningen (Østerud 1997, sidan 40). En vanlig uppfattning är att maktkamp är synonymt med politik i de fall där det råder oenighet kring beslutens mål och innehåll (Østerud 1997, sidan 35; Åsard 1979, sidan 9).

Inom just SKL och dess föregångare kan det förväntas existera framträdande grupperingar utefter partipolitiska skiljelinjer. Anledningen är att organisationen består av representanter från de politiska partierna på lokal och regional nivå. Det här förhållandet gör också att organisationen på många sätt skiljer sig åt från övriga intresseorganisationer. Den partipolitiska sammansättningen behöver dock inte nödvändigtvis innebära att förbundet är mer konfliktpräglad än andra typer av organisationer. Något som talar för det är resultat från en studie av den danska motsvarigheten till SKL (Blom-Hansen 2002, sidorna 53-54).

En annan tänkbar förklaring till varför Kommunförbundet kommit att svänga i regionfrågan är att det utgör resultatet av en maktkamp mellan olika intressen. I enlighet med denna förklaring skulle det existera olika fraktioner, utefter exempelvis politiska skiljelinjer, inom förbundet med sina respektive uppfattningar kring regionfrågan. Över tid kan en falang ha kommit att vinna i inflytande över en annan. Denna förklaringsansats poängterar således vikten av att uppmärksamma interna förhållanden inom förbundet. Ansatsen står därför i tydlig kontrast till den föregående ansats som poängterar betydelsen av externa förhållanden.

Studiens genomförande

Enligt det teoretiska resonemang som förts ovan kan Kommunförbundets byte av ståndpunkt förklaras i termer av aktörers agerande i förhållande till strukturella förändringar, eller i termer av maktkamp mellan olika intressen. För att ta reda på om det stämmer används en metod som brukar benämnas processspårning (George och McKeown 1985). Den metoden går ut på att bakgrunden till beslut spåras tillbaka i tiden genom olika typer av material som intervjuer, tidningsartiklar och internt material som kongresshandlingar. Det beslut som skall spåras i föreliggande artikel utgörs av förbundens beslut att inta en gemensam position i regionfrågan.

Två huvudtyper av material kommer att användas till studien: Skriftlig dokumentation samt intervjuer. Den skriftliga dokumentationen består av remissyttranden, tidningsartiklar och skrifter utgivna av förbunden. Därutöver har dokumentation från de bägge förbundens kongresser studerats från 1990 och framåt. Den andra typen av material som använts är intervjuer. Här har det handlat om en informantundersökning, vilken syftar till att införskaffa information om händelseutvecklingen i en specifik fråga (Esaiasson med flera 2007, sidan 257).

De personer som intervjuats är tjänstemän och politiker verksamma inom SKL och dess föregångare, men med tonvikt på Kommunförbundet. Politikerna har valts ut bland dem som varit verksamma i förbundens styrelser under en längre tidsperiod från 1990 och framåt. Dessutom har jag valt att begränsa mig till företrädare för de två

största partierna: Moderaterna och Socialdemokraterna. Tjänstemännen har valts ut genom snöbollstekniken – det vill säga genom tips från intervjuer med politiker respektive uppgifter från skriftlig dokumentation. Samtliga av de kontaktade politikerna och tjänstemännen har ställt upp på att bli intervjuade, med undantag av Ilmar Reepalu som avböjt vid två tillfällen på grund av tidsbrist.

III Divergerande ståndpunkter

Ett gemensamt initiativ

Diskussionen under 1990-talet och framåt om samhällsorganisationens framtida utformning har framför allt handlat om regionfrågan. Den frågan gäller huruvida länen skall ersättas av regioner och landstingen av direktvalda regionförsamlingar med en kompetens som utöver sjukvård även skall innefatta regional utveckling. I december 1990 lyftes regionfrågan av Kommun- och Landstingsförbundet i en gemensam skrivelse till regeringen. Skrivelsen var undertecknad av Kommunförbundets ordförande Lars Eric Ericsson och Landstingsförbundets ordförande Gunnar Hofring. I skrivelsen yrkades på att regeringen tillsatte en utredning för att se över den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad. Yrkandet motiverades med att länsindelningen tillkommit på 1630-talet och frågan var hur pass väl den passade dagens behov (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, 1990-12-13–14).

Situationen präglades enligt de bägge förbunden av att det inom sjukvården förekom samarbete inom regioner som omfattade flera län. Dessutom fanns det exempel på statlig verksamhet som omfattade större områden än län. Det var denna situation som enligt de bägge förbunden gjorde det befogat med en samlad översyn av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad, utan bindning till nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelning samt nuvarande länsindelning. Det var således en förutsättningslös utredning som efterfrågades av de bägge förbunden (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, 1990-12-13–14).

Det gemensamma initiativet kan tolkas som att det fanns en samsyn mellan förbunden i regionfrågan, men det stämmer inte. Tvärtom fanns det en påtaglig konflikt angående den regionala nivåns organisering. Det framgår inte minst av diverse utspel i början av 1990-talet av Kommunförbundets ordförande Lars Eric Ericsson. I ett av dem, som gjordes på förbundets kongress 1992, togs avstånd från tanken på att omvandla landstingen till regionparlament. Ericsson gick till och med så pass långt att han ifrågasatte om landstingen överhuvudtaget behövdes i framtiden. Apropå deras framtida roll skall han ha sagt att det är "möjligt men inte givet att de behövs" (*Kommun-Aktuellt*, Nr. 21, 1992, sidan 11).

Ericssons skepsis inför att omvandla landstingen till regionparlament kom att bli tongivande för Kommunförbundets hållning under de närmaste åren. Den hållningen kom att stå i stark kontrast till Landstingsförbundets in-

ställning, vilken var den rakt motsatta. För att illustrera skillnaderna mellan de bägge förbunden kommer jag i det närmaste att fokusera på två beredningar inom respektive förbund som hantlade regionfrågan. Därefter kommer jag att visa vilket genomslag det arbetet fick för förbundens remissvar till Regionberedningens betänkanden.

Landstingsförbundets regionprogram

Som en följd av de bägge förbundens gemensamma skrivelse till regeringen kom en utredning under ledning av Bengt Owe Birgersson, Regionutredningen, att tillsättas våren 1991. Utredningen fick i uppdrag att utföra en perspektivstudie på regionfrågan. Det var således analyser och perspektiv som efterfrågades, snarare än konkreta förslag (Dir. 1991:31). Samtidigt som regeringen tillsatte utredningen, startade förbunden egna utredningar. Landstingsförbundet tillsatte Regionprogrammet, medan Kommunförbundet tillsatte Regiongruppen.

Landstingsförbundets Regionprogram presenterade 1992 ett åttapunktsprogram om regioner. Bland punkterna återfinns ställningstaganden som att Sverige var i behov av regioner med uppgift att främja regional utveckling, att regionerna kunde ansvara för service som kommunerna inte var lämpade för, att regionernas styre utövades av direktvalda regionparlament, att utvecklingen pekade mot större regioner än dagens län, samt att det var önskvärt med en utveckling mot så kallade friregioner i vissa delar av landet (Landstingsförbundet 1992, sidan 15).

Innebörden av de olika punkterna utvecklades ett par år senare i Regionprogrammets huvudrapport. I rapporten fortsatte pläderingen för ett regionfullmäktige med helhetsansvar för regionala utvecklingsfrågor. För att inte trampa kommunerna på tårna betonades det i rapporten att utvecklingsstrategierna borde utformas i en dialog med berörda aktörer som kommuner, men även företag. Dialogen med kommunerna bedömdes vara särskilt viktig eftersom "de ytterst ansvarar för markanvändningen och betydande delar av infrastrukturen, utbildningen och den sociala välfärden" (Landstingsförbundet 1994, sidan 44).

I frågan om länen skulle ersättas med ett mindre antal regioner konstaterades i rapporten att det inte var självklart att vare sig storregioner eller de nuvarande länen var lämpliga som geografisk grund för att sköta de regionala uppgifterna. Regionprogrammet var således tvetydigt angående länsindelningens framtid. Istället konstaterades att det var viktigt att regionerna utvecklades underifrån och att indelningen var förankrad bland medborgarna. Dessutom konstaterades att förhållandena var olika i landet, vilket innebar att kraven på stor- eller småskalighet kunde förväntas bli olika (Landstingsförbundet 1994, sidorna 158-159).

Kommunförbundets regiongrupp

Inom Kommunförbundet arbetade Regiongruppen med förbundets hållning i regionfrågan. Resultatet av gruppens arbete presenterades i två skrif-

ter: Dels skriften "Satsa på kommunerna", dels den något fylligare skriften "Kommuner i samverkan". I skrifterna propagerades för att regional utveckling handhades av kommuner i samverkan. Kommunförbundets direktör sammanfattade argumenten för denna modell på följande vis: "Människorna har nära till kommunpolitikerna och kommunpolitikerna känner de lokala förutsättningarna och behoven. Därför är det naturligt att förankra också de regionala frågorna hos kommunerna" (Svenska Kommunförbundet 1993a, sidan 2). Mellan raderna går det således att utläsa både ett demokrati- och ett effektivitetsargument bakom förordandet av lösningen med kommuner i samverkan.

I slutet av skriften deklarerades att förbundets styrelse var överens om att kommuner i samverkan var ett "intressant" alternativ. Samtliga gruppledare uttalade sig, däribland socialdemokraternas Margot Wikström som menade att kommuner i samverkan var det "mest realistiska alternativet". Folkpartisten Lennart Rydberg framförde åsikten att tre separata beskattningsnivåer inte var effektivt, utan att "Ju färre nivåer, desto bättre". Övriga gruppledare uttryckte sig mer försiktigt, men var i grunden positiva till det förslag som lanserades (Svenska Kommunförbundet 1993a, sidorna 10-11).

I den andra skriften "Kommuner i samverkan" gjordes en mer djuplodande analys av regionfrågan utifrån olika sakfrågor som utbildning, kommunikationer, bostäder och miljö. Den grundläggande uppfattning som framfördes gick ut på att det var viktigt att

bevara kommunernas breda ansvar för infrastrukturen ur ett lokalt perspektiv. I enlighet med den inställningen var det inte önskvärt att föra över frågor till ett direktvalt regionparlament. Istället poängterades behovet av samverkan mellan kommuner i frågor som kultur och fritid, bostadsförsörjning, miljövård, fysisk planering samt näringspolitik. För att åstadkomma denna samverkan föreslogs inrättandet av samverkansorgan (Svenska Kommunförbundet 1993b).

Ur demokratisynpunkt ansågs lösningen med samverkansorgan fördelaktigare i jämförelse med direktvalda regionparlament. Argumentet mot direktvalda regionparlament gick ut på att partierna inte hade tillräckligt många mandat för att kunna upprätthålla fortlöpande kontakter med de lokala partiorganisationerna. I samverkanslösningen skulle däremot en bredare krets av kommunpolitiker komma att bli direkt involverade i regionala frågor. Det gagnade demokratin på ett helt annat sätt än direktvalda regionparlament (Svenska Kommunförbundet 1993b, sidorna 25-28).

Ett annat argument mot regionparlament var att de riskerade att föranleda uppkomsten av en tredje konstitutionell nivå i det svenska statsskicket. Därmed uppstod en slags överkommun i förhållande till kommunerna, vilket utgör en markant skillnad i förhållande till dagens konstitution. Den här farhågan om att det var på väg att etableras en ordning med överkommuner var ett mycket tungt vägande argument mot införandet av regionparlament. Åke Hillman, tidigare vice ordförande i

Kommunförbundet, berättar i en intervju att: "Vi ville inte lyfta upp landstingen till någon slags överkommun. Det var vad vi var rädda för, vi ville inte ha någon överkommun" (Intervju, Hillman, 2007-04-02).

Kommunförbundet och Regionberedningen

Kommunförbundet upprepade argumentet om kommuner i samverkan som ett alternativ till regioner i sitt remissvar till Regionberedningens slutbetänkande 1995. Hårddraget kan det konstateras att beredningens slutbetänkande snarare bidrog till att stärka landstingens kompetens än kommunernas. Ett av de konkreta förslagen gick nämligen ut på att landstingen, vars högsta beslutande organ föreslogs heta regionfullmäktige, tilldelades det regionala utvecklingsansvar som tidigare ålegat länsstyrelserna. Den reformen föreslogs vara genomförd den 1 januari 1999 (SOU 1995:27).

Huruvida landstingen borde slås samman till större regioner undvek utredningen att ta definitiv ställning till. Indelningsfrågan skulle istället avgöras på basis av regionala och lokala initiativ. Däremot föreslogs att Kristianstads och Malmöhus län slogs samman till ett Skåne län samt att Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län samt Kungsbacka kommun slogs samman till ett Västra Götalands län. I dessa län, samt i Stockholms och Jämtlands län, föreslogs ett överförande av ansvaret för regionala utvecklingsfrågor till landstingen kunna ske redan under 1996 (SOU 1995:27).

I remissrundan uttryckte Kommunförbundet stark kritik mot beredningens förslag, vilket var i enlighet med de tidigare ställningstaganden som gjorts. Förbundet ansåg att konsekvenserna av förslaget att införa ett direktvalt regionalt självstyrelseorgan var dåligt belyst och därför inte moget att genomföras. Huvudorsaken bakom avvisandet av förslaget var att kommunernas ansvar för utvecklingsfrågor kom att begränsas. Det hette att förbundet inte kunde acceptera "regionala utvecklingsprogram som berövar kommunen dess möjligheter att bedriva en samordnad politik för sitt område" (Svenska Kommunförbundet 1995-12-15, sidan 7).

En annan kritik som riktades mot utredningen var att den inte diskuterat alternativa lösningar i tillräckligt hög utsträckning. Exempelvis hade det alternativ som förts fram av Kommunförbundet, kommuner i samverkan, endast berörts i en bisats. Enligt förbundet hade det därför varit önskvärt att frågan om ansvarsfördelning inom offentlig sektor utretts mer förutsättningslöst. Ett sådant förfarande hade enligt förbundet kunnat minimera de problem och oklarheter som uppstått med det liggande förslaget (Svenska Kommunförbundet 1995-12-15).

Svenska Kommunförbundets styrelse var inte enig angående innehållet i remissvaret. Till reservanterna hörde Ilmar Reepalu. Han var betydligt mer positiv till beredningens betänkande, och framhöll att:

"En stor majoritet av kommunerna i Skåne vill stärka den regionala styrningen av ett sammanlagt Skåne.

Vi vill att denna regionala styrning ska utövas av ett direktvalt Skånefullmäktige med beskattningsrätt. Regionberedningens förslag vad avser arbetsuppgiftsfördelningen mellan staten och landstings- och primärkommuner stämmer väl överens med de ambitioner som vi fört fram i Skåne." (Svenska Kommunförbundet 1995-12-15, bilaga 1).

Det var alltså Reepalus inblandning i regionbildningen i Skåne som föranledde reservationen mot förbundets yttrande. Två tunga socialdemokrater hade därmed hamnat i skilda slutsatser angående Regionberedningens förslag. Å ena sidan Margot Wikström som var emot direktvalda regionparlament, och å den andra sidan Ilmar Reepalu som genom sin inblandning i Skåneregionen tillstyrkte förslaget.

En liknande situation hade uppstått i anslutning till Västsverigeutredningens slutbetänkande. Kommunförbundet yrkade på avslag till utredningens förslag om att inrätta ett regionförbund i Västsverige. Istället förordades en samverkan mellan kommuner. Kommunförbundets styrelse var emellertid inte enigt kring denna uppfattning, utan kommunalrådet i Göteborg, Göran Johansson, valde att reservera sig. I reservationen menade Johansson att det var viktigt att hålla ett högt tempo i regionfrågan. Därför var det angeläget att förslaget om ett regionförbund för Västsverige kom att realiseras (Svenska Kommunförbundet, 1992-11-13, bilaga 1).

Landstingsförbundet och Regionberedningen

Landstingsförbundet var desto mer positivt inställt till beredningens slutbetänkande, vilket inte var helt oväntat med tanke på förslagets innebörd. Förbundet konstaterade att Regionberedningen kommit fram till i huvudsak samma slutsatser som förbundet gjort i sin rapport "Regionalt folkstyre - för utveckling, livsmiljö och välfärd". Därför tillstyrktes förslaget om att ansvaret för regional utveckling tillföll landstingen i skepnad av regionernas direktvalda organ. Det framhölls att själva arbetet med regional utveckling skulle ske i ett samspel med kommunerna. En framgångsrik regionalpolitisk reform förutsatte nämligen att "landsting och kommuner samverkar" (Landstingsförbundet 1995-12-15).

Styrelsen var dock inte enig om remissvaret, utan de moderata ledamöterna reserverade sig. De kunde inte se något behov av en regional nivå med beskattningsrätt, vilket hade att göra med att målet för moderaterna var en obligatorisk hälsoförsäkring i landet. Som en konsekvens av det ställningstagandet ansåg de att det räckte med två politiska nivåer i landet, stat och kommun (Landstingsförbundet 1995-12-15, bilaga 1).

Efter att regeringen bearbetat remissvaren och lagt sin proposition stod det klart att Regionberedningens ambitiösa förslag inte kom att realiseras fullt ut. Istället föreslogs genomförandet av förslaget ske under en försöksperiod i några utvalda delar av landet som Skåne, Kalmar och Gotland (Prop. 1996/

97:36). Förslaget om en försöksverksamhet i Västra Götaland kom att läggas senare med anledning av en oenighet bland de berörda aktörerna kring den geografiska indelningen (Prop. 1996/97:108).

Sammanfattningsvis visar det studerade materialet att Kommunförbundet och Landstingsförbundet stod långt ifrån varandra i regionfrågan. Kommunförbundet var emot förslaget att bilda regionfullmäktigen, medan Landstingsförbundet var för. Det bör dock poängteras att Kommunförbundet inte var enigt, vilket visade sig genom de reservationer som gjordes i anslutning till olika remissvar av Ilmar Reepalu och Göran Johansson. Oenigheten kan förklaras av att bägge dessa politiker hade en dagordning på hemmaplan som var svår att förena med förbundets hållning i regionfrågan. Den dagordningen bestod av att utveckla en administrativ region i Skåne respektive Västra Götaland.

IV Mot en gemensam hållning i regionfrågan

Den parlamentariska regionkommitténs delbetänkande (PARK)

Att det fanns ett betydande avstånd mellan Kommun- och Landstingsförbundet under 1990-talet i olika frågor som regionfrågan har föranlett liknelsen med att Hornsgatan utgjorde ett djupt dike mellan de bägge förbundens kanslier (*Dagens Samhälle*, Nr. 8,

2007, sidan 17). Det här diket kom emellertid successivt att läggas igen i slutet av decenniet till följd av ett ökat samarbete mellan förbunden. Samarbetets konsekvenser för regionfrågan blev tydliga i remisserna till betänkanden från den parlamentariska regionkommittén (PARK).

PARK, som fick i uppdrag av regeringen att utvärdera den pågående försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning, lämnade ett delbetänkande respektive ett slutbetänkande. I delbetänkandet lämnades inga skarpa förslag utan det bestod av en faktaredovisning samt en principdiskussion av de frågor kommittén hade till uppgift att hantera. Vissa ställningstaganden gjordes dock angående länsstyrelsernas framtida arbetsuppgifter (SOU 1998:166).

Landstings- och Kommunförbundet valde att lämna ett gemensamt remissvar till det delbetänkande som lämnades av PARK, vilket i sig signalerar att en nya era inletts i relationerna mellan de bägge förbunden. Eftersom delbetänkandet inte bestod av några egentliga förslag var remissvaret relativt löst hållet, men det gjordes en markering om att decentralisering av ansvar för regionala utvecklingsfrågor var önskvärdt.

Förbunden tog dock inte ställning till vilken institution ansvaret skulle decentraliseras till. Istället heter det att "det finns ett brett stöd för att det lokala och regionala självstyret ska få ett ökat inflytande över de regionala utvecklingsfrågorna" (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 1999-06-04, sidan 3). Det gjordes också tydliga mar-

keringar i remissvaret om att valet av regionalt självstyrelseorgan överläts till regionens egna politiker. Det innebär att förbunden öppnade upp för olika regionala självstyrelseorgan, såväl indirekt som direkt valda (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, 1999-06-04, sidan 4).

Specifika formuleringar om att kompetensen borde tillföras regionfullmäktigen, som utvecklats ur landstingen, lyste däremot med sin frånvaro. Att formuleringarna var allmänt hållna kring frågan om *vem* som skulle få se sin kompetens utvidgad var ingen tillfällighet. I en intervju med en av de tjänstemän som var involverad i ärendet, Martin Andrae, menar denne att skrivningarna om att det var de lokala politikerna som själva fick välja formen för det regionala självstyrelseorganet var centrala för att det gemensamma remissvaret kunde lotsas igenom (Intervju, Andrae, 2007-05-29).

Av remissvaret till delbetänkandet framgår att det fanns flera ledamöter som önskade skarpare formuleringar i fråga om självstyrelseorganen. I särskilda yttranden från vänsterpartiet, kristdemokraterna, folkpartiet och centern framhölls att målet på sikt var inrättandet av direktvalda regionala självstyrelseorgan. Vänsterpartiets ledamöter menade att inrättandet av regionala självstyrelseorgan var önskvärt för att regionala beslutsfattare skulle kunna ställas till ansvar av medborgarna (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 1999-06-04: bilaga 1).

De moderata ledamöterna menade att det var viktigt att den pågående för-

söksverksamheten utvärderades innan nya initiativ togs. Däremot var det rimligt att det förekom samverkan i nätverk kring frågor om regional utveckling även under det att försöksperioden pågick (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 1999-06-04: bilaga 4). Det moderata motståndet till den regionala nivån fanns alltså kvar, men det intressanta är att det inte gjordes någon markering från socialdemokratiskt håll. Att socialdemokraterna även fortsättningsvis var splittrade kom dock att visa sig i samband med remissvaret till PARK:s slutbetänkande.

PARK:s slutbetänkande

I slutbetänkandet framhöll utredarna att de haft kort tid på sig att utvärdera försöksverksamheten, men att de slutsatser som kunde dras ändå talade för en utvidgning av regionförsöket: Dels skulle försöksverksamheten i de redan berörda länen förlängas, dels skulle även andra delar av landet kunna ingå i försöksverksamheten om de så önskade. Kommittén argumenterade också för att ytterligare en utredning tillsattes för att göra en samlad översyn av ansvarsfördelning mellan central, regional och lokal nivå (SOU 2000:85).

I de bägge förbundens gemensamma remissvar markerades en positiv hållning till försöksverksamheten med regioner. I remissvaret heter det att förbunden uttryckte sin "tillfredsställelse" över kommitténs slutbetänkande. En utvidgning av försöksverksamheten var önskvärd och regionaliseringen betraktades som en "oåterkallelig process" som var till "glädje för det svenska folk-

hushållet". De bägge förbunden såg det också som angeläget att de län som önskade påbörja en försöksverksamhet liknande den i Skåne tilläts göra det (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2001-01-19, sidan 1f).

Argumentationen bakom denna linje faller huvudsakligen tillbaka på att försöket innebar en decentralisering, vilket var positivt. Det påpekades att överförandet av ansvar till regionerna för utvecklingsfrågor var en naturlig fortsättning på den redan inslagna väg som inneburit att alltfler samhällsuppgifter överförts till kommunala självstyrelseorgan. Ett annat argument gick ut på att demokratin fördjupades genom förslaget. Det innebar nämligen att invånarna i regionen fick ett direkt inflytande över regionens utveckling, samtidigt som möjligheterna till att utkräva ansvar stärktes.

Dessutom påtalade de bägge förbunden att förslaget bidrog till att renodla roller, respektive till att effektivisera utvecklingsarbetet. Den nuvarande ordningen innebar att ansvaret för regionala utvecklingsfrågor var splittrat mellan ett stort antal aktörer, ofta med överlappande ansvarsområden. Genom att samla utvecklingsansvaret hos en aktör skulle därmed verksamheten kunna effektiviseras samtidigt som aktörernas roller förtydligades. Detta gällde särskilt länsstyrelsen som dels fungerar som statens förlängda arm ute i länet, dels verkar för länets utveckling.

Under en övergångsperiod kunde de bägge förbunden tänka sig en lösning med indirekt valda samarbetsorgan, men målet på sikt var skapandet av regionala självstyrelseorgan. Det huvud-

sakliga argumentet bakom detta ställningstagande gick ut på att en direktvald fullmäktigeförsamling hade ett högre demokratiskt värde än en indirekt vald församling (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2001-01-19, sidan 10). I jämförelse med remissvaret över delbetänkandet gjordes här en tydligare markering i fråga om de regionala självstyrelseorganens *form*. Nu var det inte längre frågan om att det var upp till regionerna själva att ta ställning till formerna för samarbetet, utan nu handlade det uttryckligen om direktvalda organ.

Inte heller denna gång rådde det någon enighet kring remissvaret i de bägge förbundens styrelser. Ledamöter från moderaterna, folkpartiet, centern och socialdemokraterna reserverade sig, eller lämnade särskilda yttranden, i anslutning till remissvaret. De moderata ledamöterna förordade en förlängning av den pågående försöksverksamheten, men sade nej till en utveckling av direktvalda regionparlament i övriga delar av landet. Centern respektive folkpartiet var mer positiva och ansåg att ställningstagandena i remissvaret inte var tillräckligt långtgående.

Den kanske mest intressanta markeringen gjordes i Kommunförbundets styrelse av den socialdemokratiska ledamoten Ulla Ölvebro. Hon lämnade ett särskilt yttrande där det påtalades att "bristen i logik är påtaglig i förbundets yttrande". Hon menade att det var fel av förbundet att redan innan försöksverksamheten avslutats låsa fast sig vid en bestämd modell - nämligen direktvalda regionala organ (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbun-

det, 2001-01-19, bilaga 5). Den här inställningen skall Ölvebro, enligt egen uppgift, inte ha varit ensam om att företräda inom Kommunförbundet. Det fanns fler ledamöter som ställde sig bakom resonemanget (Intervju, Ölvebro, 2007-06-11).

I en intervju med Ölvebro minns hon att det särskilda yttrandet kom ur en farhåga om att direktvalda regionparlament riskerade att leda till en maktstruktur med överkommuner. Det kunde till och med bli så att den nya församlingen kom att inkräkta på den kommunala kompetensen, vilket inte var önskvärt. Hon var också skeptisk till det demokratiargument som ofta fördes fram och gick ut på att direktvalda organ var mer demokratiska än indirektvalda (Intervju, Ölvebro, 2007-06-11). Ölvebro har dock senare kommit att ändra inställning, vilket jag får anledning att återkomma till senare.

Ölvebros särskilda yttrande tyder på att regionfrågan inte var helt konfliktfri inom Kommunförbundet, och inte heller inom socialdemokratin. Att det fanns fraktioner inom förbundet med olika syn på regionfrågan stod klart redan i samband med remissvaret till Regionberedningen. I och med PARK förefaller det emellertid som att styrkepositionerna mellan de bägge fraktionerna var ombytta. I tidigare remissvar hade förespråkarna till direktvalda regionparlament förpassats till delen med reservationer och yttranden, men nu var det skeptikerna till idén om direktvalda regionparlament som var där.

Ansvarskommittén

De bägge förbundens positiva linje i frågan om direktvalda regionförsamlingar upprepades i remissvaret till Ansvarskommitténs delbetänkande. Ansvarskommittén tillsattes år 2003 som en konsekvens av PARK:s förslag om att fortsätta utreda frågan om ansvarsfördelning inom offentlig sektor. Ansvarskommittén fick i uppdrag att lämna ett delbetänkande i slutet av 2003 och ett slutbetänkande i början av år 2007 (Dir. 2003: 10). I delbetänkandet lämnades inga konkreta förslag. Istället skisserade utredningen på olika alternativ för en framtida reform av ansvarsförhållanden mellan stat, kommun och landsting, tillsammans med en allmän beskrivning av problem och utmaningar för den rådande samhällsorganisationen (SOU 2003: 123).

I de bägge förbundens gemensamma remissvar över delbetänkandet upprepades ståndpunkten om att indirektvalda organ med ansvar för regionala utvecklingsfrågor endast var att betrakta som en övergångslösning. På sikt var målet att skapa direktvalda regionförsamlingar med egen beskattningsrätt (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, yttrande, 2004-04-15, sidan 10). Den här ståndpunkten kom åter att ifrågasättas av flera ledamöter, bland annat av den socialdemokratiska ledamoten Åke Hillman. Hillman menade att förbundet var för tidigt ute med att ge sitt stöd åt inrättandet av direktvalda regionförsamlingar. Förbundets "kategoriska" inställning till formen för den regionala samverkan saknade enligt Hillman förankring i många kommuner.

Därutöver lyfte Hillman fram två andra motiveringar till sitt ställningstagande: För det första, bristen på analys av vad en sammanslagning av de fem län som ingick i Stockholm - Mälarenregionen fick för konsekvenser för övriga län och landsting i närområdet. För det andra, risken för att frågor om regional utveckling hamnade i bakvattnet till sjukvårdsfrågorna som var de regionala organens huvuduppgift (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2004-04-15, bilaga 1).

Hillmans reservation är viktig att uppmärksamma eftersom den fortsätter längs med det spår som anlades av Ulla Ölvebro i anslutning till förbundets remissvar till PARK. I likhet med Ölvebros särskilda yttrande görs här en markering om att direktvalda regionfullmäktigen sprungna ur landstingen inte alls var det självklara alternativet för framtiden. Förbundet var med andra ord inte enigt i fråga om formerna för det regionala självstyret, utan det förekom olika grupperingar med sina respektive uppfattningar. Värt att betona är också att grupperingarna inte alltid sammanföll med de partipolitiska skiljelinjerna, eftersom socialdemokraterna var splittrade.

Av beslutsprotokollet till förbundets remissyttrande över Ansvarsutredningens delbetänkande framgår också att Göteborgs kommunalråd Göran Johansson inte deltog i beslutet (se även: *Landstingsvärlden*, 2004-04-22, sidan 7). Han berättar i en intervju att det var föranlett av att kompetensfrågan inte var tillräckligt belyst. Johanssons farhåga är att regionerna kan komma att bestämma över kommunerna i regio-

nala utvecklingsfrågor. Därför önskar han att själva kompetensfrågan mellan kommun och region utreds ytterligare och det önskemålet kvarstod vid tiden för genomförandet av intervjun (Intervju, Johansson, 2007-10-23).

Ansvarskommittén presenterade sitt slutbetänkande i februari 2007 och bland de skarpaste förslagen återfinns det om att länen bör ersättas med mellan sex till nio regioner. Landstingen bör enligt utredningens förslag uppgå i regionkommuner med ansvar för sjukvård samt regional utveckling (SOU 2007: 10). I remissvaret konstaterade SKL:s förbundsstyrelse att kommittén i "hög grad" lyssnat på de synpunkter som förts fram av förbundet under årens lopp. Därför tillstyrkte förbundet i allt väsentligt utredningens förslag. Till de få undantagen hör kommitténs förslag om att staten skall ta över kommunala tillsynsuppgifter (Sveriges Kommuner och Landsting, 2007-08-24).

Styrelsen var enig bakom remissvaret, vilket är intressant med tanke på reservationerna i anslutning till tidigare remissvar. De moderata ledamöterna i SKL:s styrelse gjorde dock en markering i form av ett särskilt yttrande. Där påtalades vikten av att förändringsprocessen tillkom på initiativ underifrån. Ansvarskommitténs förslag till organisering av den regionala nivån var därmed en av flera tänkbara lösningar (Sveriges Kommuner och Landsting, 2007-08-24).

Sammanfattningsvis kan det konstateras att SKL och dess föregångare uppvisat en intressant utveckling över tid i regionfrågan. Till en början befann sig de bägge förbunden på kollisionkurs.

Kommunförbundet argumenterade för en lösning där regionala utvecklingsfrågor skulle skötas av kommuner i samverkan, medan Landstingsförbundet var av uppfattningen att frågorna skulle skötas av landstingen i skepnad av direktvalda regionförsamlingar. Förbunden kom dock senare att enas kring en hållning som låg nära den linje som hela tiden förespråkats av Landstingsförbundet. Det här var möjligt genom att Kommunförbundet kom att byta ståndpunkt i regionfrågan. I det följande kommer uppmärksamhet att ägnas åt frågan om varför det bytet av ståndpunkt ägde rum. Kort sagt, vilka var de bakomliggande orsakerna?

V Förklaringar till bytet av ståndpunkt

Externa orsaker

För att kunna förklara bytet av ståndpunkt inom Kommunförbundet, vilken möjliggjorde SKL:s enade position i regionfrågan, har intervjuer genomförts. De personer som intervjuats är eller har varit verksamma som politiker eller tjänstemän inom SKL och dess föregångare. Av intervjuerna framgår att det funnits flera faktorer, antingen externa eller interna, som bidragit till bytet av ståndpunkt inom Kommunförbundet. Med externa faktorer avses strukturella förändringar i samhället och med interna faktorer avses organisatoriska aspekter inom förbundet.

En extern förklaringsfaktor som lyfts fram i många intervjuer är den pågå-

ende processen med regionförstoring. Landstingsförbundets före detta ordförande Lars Isaksson är helt övertygad om att den främsta förklaringen bakom Kommunförbundets svängning handlar om den allmänna utvecklingen i landet med nya arbetsmarknader, ökad pendling och nya kulturcentra (Intervju, Isaksson, 2007-03-28). Den utvecklingen beskrivs också av Björn Sundström, tjänsteman på SKL:

”Ta kommunalrådet i Eskilstuna, han är numera beroende av att infarterna till Stockholm fungerar. På så vis har behovet växt fram. Vi pendlar allt mer. Befolkningen som bor i de här pendlingskommunerna, de trycker på politiken. Det är inget kul att betala för tre länskort för att kunna ta sig till jobbet.” (Intervju, Sundström, 2007-04-03)

Det är således strukturella förändringar i form av regionförstoring, som skapat nya utmaningar för samhällsorganisationen. Dessa utmaningar måste i sin tur hanteras av våra folkvalda representanter, vilket kan förklara preferensbyten i regionfrågan.

Ett tydligt exempel på ett preferensbyte, som dock ägt rum under senare tid och därmed förmodligen inte haft någon effekt på Kommunförbundets svängning, är det som gjorts av det tidigare finansborgarrådet i Stockholms stad, Carl Cederschiöld. Han berättar i en intervju att han till en början var skeptisk till idén om att införa regionparlament, men kom att ändra sig. Bytet av ståndpunkt skedde efter att han övertygat sig om att regionkommuner inte var liktydigt med införandet av en tredje beslutsnivå i landet, samt efter att han som kommunpolitiker upplevt be-

hovet av en regionkommun. Cederschiöld lyfter fram det försenade byggandet av väg 73 mellan Nynäshamn och Stockholm som exempel på det. Cederschiöld säger sig vara övertygad om att den vägen varit byggd för länge sedan om en regionkommun handlagt ärendet (Intervju, Cederschiöld, 2007-04-23).

Ett liknande preferensbyte i regionfrågan, som även det ägt rum under senare tid, har gjorts av en annan före detta ledamot i Kommunförbundets styrelse, socialdemokraten Ulla Ölvebro. Hon var till en början kritisk till planerna på att göra om landstingen till regionala beslutsförsamlingar, men ändrade uppfattning. I en intervju berättar Ölvebro att anledningen till det var en otydlighet i fråga om vem som egentligen har ansvaret för regionala utvecklingsfrågor:

”Om du studerar frågan om vem som har ansvar för regional utveckling så kommer du att märka att det är ingen eller alla: Det är landshövdingen lite grand, det är länsstyrelsen lite grand, det är kommunförbundets länsavdelningar lite grand och det är kommunerna lite grand.” (Intervju, Ölvebro, 2007-06-11).

Det var således mot bakgrund av den här upplevda ordningen i samhällsorganisationen som Ölvebro landade i slutsatsen om att ansvaret för regional utveckling borde tilldelas ett direktvalt organ (Intervju, Ölvebro, 2007-06-11).

En annan strukturell omständighet som av de intervjuade upplevs ha förorsakat Kommunförbundets svängning i regionfrågan är försöksverksamheten med regionalt självstyre. Den kom att etablera en ordning med direktvalda regionförsamlingar i Skåne och Västra

Götaland som Kommunförbundet var tvunget att förhålla sig till. Att försöksverksamheten haft betydelse är en bedömning som görs av förbundets före detta ordförande Margot Wikström. Hon menar att en avgörande orsak till svängningen i Kommunförbundet var ”att man fick igenom försöksverksamheterna i Skåne och Västra Götaland” (Intervju, Wikström, 2007-05-03). Samma bedömning görs av dito för Landstingsförbundet, Lars Isaksson. Han menar att försöksverksamheten i Skåne och Västra Götaland fick till följd att många av politikerna inom Kommunförbundet blev involverade i frågan (Intervju, Isaksson, 2007-03-28).

Den här faktorn omnämns också av Göran Johansson, kommunalråd i Göteborg, som viktig för att Kommunförbundets inställning kom att svänga. Han är dock noga med att framhålla ett speciellt inslag i organisationen av Västra Götaland, nämligen gemensamma beredningar under regionstyrelsen för exempelvis regionala utvecklingsfrågor där såväl kommun- som regionpolitiker ingår (Intervju, Johansson, 2007-10-23). På så vis kunde alltså kompetenskonflikten mellan kommun och region i regionala utvecklingsfrågor lösas på ett smidigt sätt i Västra Götaland.

Sammanfattningsvis framhåller många av dem som intervjuats den pågående regionaliseringsprocessen, med regionförstoring och försöksverksamhet i bland annat Skåne, som viktig. Den här processen skall ha skapat förhållanden som politiker inom Kommunförbundet anpassade sig till. Intervjuerna ger således stöd åt den förklaringsansats som betonar aktörers agerande

i förhållande till strukturella förändringar. Det har dock visat sig i samband med intervjuerna att den här förklaringen långt ifrån är den enda. Fortfarande saknas en rad centrala pusselbitar.

Interna orsaker

Av intervjuerna framgår att det också är viktigt att uppmärksamma organisatoriska förändringar inom Kommunförbundet för att kunna förklara bytet av ståndpunkt i regionfrågan. De organisatoriska förändringarna handlar dels om ett ordförandebyte, dels om inledandet av en sammanslagningsprocess med Landstingsförbundet. Denna process resulterade senare i ett enande av de bägge förbunden i organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Formellt ägde sammanslagningen av de bägge förbunden rum i mars 2007.

Diskussioner om en sammanslagning av de båda förbunden har pågått med varierande intensitet under en längre tid. Redan på 1970-talet hade diskussionerna om en fusion gått så långt att det tillsattes en gemensam utredning. Den utredningen kom emellertid fram till att en sammanslagning inte var möjlig (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 1999, sidan 15). År 1996 tog diskussionerna fart ånyo, efter ett utspel om en sammanslagning på DN-debatt av Mats Hult, Göran Johansson och Ilmar Reepalu. (*Dagens Nyheter*, 1996-07-15, sidan A04). Denna gång kom diskussionen också att få ett konkret resultat, även om det kom att dröja några år.

Intervjuer med politiker och tjänstemän från SKL och dess föregångare tyder på att sammanslagningen av de bägge förbunden haft stor betydelse för regionfrågan. Henrik Hammar, moderat regionpolitiker i Skåne, pekar på att det i slutet av 1990-talet inleddes en process där gemensamma enheter började bildas på tjänstemannasidan. Därigenom började tjänstemännen i förbundet att "tala ett språk" (Intervju, Hammar, 2007-04-12). Det uttalandet kan tolkas som att bollen därmed var i rullning för ett närmande mellan organisationerna i regionfrågan.

Martin Andrae, tidigare tjänsteman på Landstingsförbundet, framhåller även han betydelsen av sammanslagningsprocessen. Han menar att strävan efter att bilda ett gemensamt förbund skapade ett "tryck" i regionfrågan. Det gick inte längre att ha två olika linjer, utan man var tvungen att samla ihop sig (Intervju, Andrae, 2007-05-26). Cederschiöld nämner också ordet "tryck" under min intervju med honom. Cederschiöld menar att det inte gick att bygga in en konflikt i det nya förbundet. Därför fanns det "ett tryck om att vilja komma överens" (Intervju, Cederschiöld, 2007-04-23).

Göran Johansson framhåller även han betydelsen av sammanslagningsprocessen. Johansson som var en av de drivande i processen berättar att den inte primärt var föranledd av själva regionfrågan, utan rent allmänt av det hårda tonläge som tidigare rått mellan förbunden. Han gillade inte den prestigedebatt som förekom i anslutning till bland annat ÄDEL-reformen och som enligt honom gjorde att frågan om de äldre kom

helt i skymundan. Den här dragkampen ledde Johansson till slutsatsen om att förbunden måste slås ihop (Intervju, Johansson, 2007-10-23).

Anders Knappe, med ett långt förflutet i Kommunförbundets styrelse och numera ordförande i SKL, är också han av åsikten att sammanslagningsprocessen haft stor betydelse. Han menar att det mest avgörande för förbundets svängning i regionfrågan var att det utgjorde en förutsättning för att man skulle kunna prata med Landstingsförbundet. Kommunförbundet var helt enkelt tvunget till att "lösa ut den här frågan" för att kunna få till en fusion mellan de bägge förbunden. Det var därför enligt Knappe en "mycket pragmatisk inställning som styrde detta" (Intervju, Knappe, 2008-01-24).

Fusionen mellan de bägge förbunden skapade således ett tryck om att komma överens i regionfrågan. Kommunförbundet ändrade sin ståndpunkt till följd av detta tryck, men i viss mån anpassade sig Landstingsförbundet. Åsa Ehinger Berling, tjänsteman på SKL, berättar att Landstingsförbundet tonade ned skrivningar som kunde tyda på att regionerna blev överordnande kommunerna (Intervju, Ehinger Berling, 2007-01-19). Det bekräftas också av Åke Hillman som minns att Landstingsförbundet kom att "tona ned den här biten med överkommuner" (Hillman, Intervju, 2007-04-02).

Sammanslagningsprocessen är således en viktig bit som skall läggas till pusslet, men det framkommer även under intervjuerna att ordförandebytet inom Kommunförbundet 1999 haft betydelse. Genomgången av de skriftliga

dokumenterna visar att år 1999 utgör en tydlig vattendelare i fråga om Kommunförbundets inställning till direktvalda regionfullmäktigen, vilket är samma år som den socialdemokratiska ledningen i förbundet kom att förändras. Umeås före detta kommunalråd, Margot Wikström, lämnade över ordförandeposten till Ilmar Reepalu. Förbundets förste vice ordförande Åke Hillman, lämnade över till Lena Ludvigsson Olafsen.

Skiftet i Kommunförbundets ledning kan rimligtvis inte ha varit utan betydelse för den fortsatta utvecklingen i regionfrågan, eftersom det fanns tydliga åsiktsskillnader mellan den "nya" och "gamla" ledningen. Både Hillman och Wikström hade gjort diverse markeringar i massmedia och remissvar av vilka det tydligt framgår att de inte var några anhängare av direktvalda regionförsamlingar. Ilmar Reepalu hade däremot reserverat sig mot majoritetens uppfattning i samband med remissvaret till Regionberedningens slutbetänkande. Det tyder på att han var betydligt positivare till inrättandet av direktvalda regionfullmäktigen. Dessutom var Reepalu en stark anhängare av fusions tanken, vilken kom att få en direkt effekt på regionfrågan.

Att ordförandebytet också haft betydelse för Kommunförbundets svängning i regionfrågan är något som bekräftas utav flera av de intervjuade. Anders Knappe upplever att det under den gamla ledningens tid var "djupfrysta relationer" mellan de bägge förbunden, men att det skedde en kursändring under Reepalus tid som ordförande. Reepalu var nämligen en av de

drivande personerna bakom fusionen av de bägge förbunden, vilket krävde att regionfrågan löstes ut (Intervju, Knape, 2008-01-24).

Från Landstingsförbundets horisont upplevde Henrik Hammar att den tidigare ordföranden i Kommunförbundet hade uppfattningen att det räckte med att kommuner samverkade med staten i frågor om regional utveckling. Hammar menar dock att Ilmar Reepalu blev "mycket tydligare när han kom in som socialdemokratisk ledare i Kommunförbundet" (Intervju, Hammar, 2007-04-12). Landstingsförbundets före detta ordförande Lars Isaksson nämner även han bytet av ledning, men betonar med emfas att det är den process som pågått i landet som haft störst betydelse (Intervju, Isaksson, 2007-03-28).

De grupperingar i regionfrågan som var skönjbara i anslutning till remissvaren går alltså även att skönja i anslutning till ordförandebytet. Förekomsten av de här olika grupperingarna aktualiserar det teoretiska perspektiv som betonar maktkamp mellan olika intressen. Det förefaller inte ha varit så pass enkelt att det pågick strukturella förändringar i samhället som politikerna i Kommunförbundet unisont anpassade sig till. Istället förefaller det ha funnits två grupperingar inom förbundet med olika syn på regionfrågan. Den ena gruppen betonade samverkan mellan kommuner, medan den andra gruppen var mer positiv till en lösning med direktvalda regionförsamlingar. Över tid kom den ena gruppen att vinna i inflytande över den andra gruppen, vilket ordförandebytet utgör ett exempel på.

Det finns dock inga tecken på förekomsten av en öppen strid i Kommunförbundet i samband med ordförandebytet som primärt var föranledd av just regionfrågan. Däremot kan det inte utslutas att det pågått någon form av maktkamp kring valet av ordförandekandidat inom det socialdemokratiska partiet. Något som tyder på det är att Åke Hillman först var tilltänkt som ny förbundsordförande. Efter att valberedningen arbetat färdigt stod det emellertid klart att Ilmar Reepalu seglat upp som ordförandekandidat (*Kommunikativt*, Nr. 10, 1999, sidan 2). För att kunna belägga huruvida det här bytet av ordförandekandidat primärt var föranlett av en maktkamp kring just regionfrågan, eller något helt annat, krävs emellertid en mer djupgående undersökning av själva valberedningsförfarandet inom det socialdemokratiska partiet.

VI Slutsatser

Studiens övergripande syfte har varit att beskriva och förklara den process som ledde fram till SKL:s gemensamma ståndpunkt i regionfrågan. Det viktigaste empiriska resultatet av studien är att det har skett ett successivt närmande mellan de bägge förbunden i denna fråga, vilket ledde fram till en enad ståndpunkt i början av 2000-talet. Det viktigaste analytiska resultatet är att enandet möjliggjordes genom Kommunförbundets vändning i regionfrågan. Den var i sin tur ett resultat av pågående strukturella förändringar som regionförstoring och regionförsök, samt interna förändringar

inom förbundet. Till de interna förändringarna hör ett ordförandebyte och inledandet av en sammanslagningsprocess med Landstingsförbundet.

Av studien har det framgått att de bägge förbunden till en början hade helt olika uppfattningar i regionfrågan. Kommunförbundets inställning kom dock att svänga, vilket skedde i olika etapper i anslutning till PARK:s betänkanden. I anslutning till delbetänkandet kunde de bägge förbunden enas kring en skrivelse om att valet av regionalt självstyrelseorgan överläts till regionens egna politiker. Det öppnade upp för olika modeller som direktvalda regionfullmäktigen, eller indirekt valda samverkansorgan. Nästa steg togs i anslutning till PARK:s slutbetänkande när de bägge förbunden kunde enas om att indirekt valda samverkansorgan kunde fungera som en övergångslösning, men att målet på sikt var inrättande av direktvalda regionförsamlingar.

I syfte att kunna förklara Kommunförbundets svängning i regionfrågan genomfördes intervjuer med politiker och tjänstemän verksamma inom SKL och dess föregångare. Intervjuerna tyder på att svängningen orsakades både av externa och interna förändringar. De externa förändringarna handlade om den regionaliseringsprocess som pågick i landet. Tydliga exempel på det är regionförstoring samt inledandet av en försöksverksamhet med ändrad ansvarsfördelning i delar av landet som Skåne och Västra Götaland. Därmed hade politiker i landet kommit att involveras successivt i regionaliseringsprocessen, vilket kan ha förorsakat individuella och till sist ett kollektivt

preferensbyte i regionfrågan. Det som upplevdes som ett rationellt sällnings-tagande under en period var följaktligen inte längre rationellt i skenet av de nya förutsättningar som aktörerna kom att möta.

Strukturella förändringar är således en förklaring till bytet av ståndpunkt, men det finns också interna faktorer inom Kommunförbundet som måste inkluderas i analysen. Det handlar dels om sammanslagningsprocessen, dels om ordförandebytet 1999. Sammanslagningsprocessen hade betydelse i den meningen att den skapade ett tryck på de inblandade aktörerna att komma överens i regionfrågan. Det gick helt enkelt inte att ha två separata spår i regionfrågan inom den gemensamma organisationen. Ordförandebytet hade betydelse i den meningen att förbundet fick en ordförande som var betydligt mer positiv till direktvalda regionförsamlingar än sin företrädare. I samband med att ordförandebytet nämnts under intervjuerna tydliggörs återigen de olika grupperingar i regionfrågan, som tidigare varit skönjbara i anslutning till remissvaren.

Bytet av ordförande inom Kommunförbundet tyder därför på att det perspektiv som betonar maktkamp mellan olika intressen måste inkluderas i analysen. Den kombinerade aktör-struktursatsen räcker således inte för att förklara Kommunförbundets svängning. Det var nämligen inte så pass enkelt att det pågick strukturella förändringar i samhället som politikerna i Kommunförbundet unisont anpassade sig till. Det studerade materialet visar att det under ytan förekom en maktkamp i fråga om

förbundets officiella hållning i regionfrågan. Till en början var det motståndarna till direktvalda regionfullmäktigen som kontrollerade Kommunförbundets officiella ståndpunkt. Med tiden kom dock förespråkarna att vinna terräng, vilket ordförandebytet är ett uttryck för.

Vilka är de politiska konsekvenserna av Kommun- och Landstingsförbundets enande i regionfrågan? Den tidigare splittringen mellan förbunden utgjorde sannolikt en bidragande orsak till att Regionberedningens ambitiösa förslag slutade med en begränsad försöksverksamhet i några utvalda delar av landet. I anslutning till Ansvarskommitténs slutbetänkande ser förutsättningarna helt annorlunda ut. Denna gång står kommunernas och landstingens gemensamma organisation eniga bakom utredningens förslag. Därmed är förutsättningarna betydligt gynnsammare för att Ansvarskommitténs förslag angående regionerna faktiskt kommer att genomföras. SKL utgör emellertid inte den enda spelaren på den politiska arenan. Inom politiska partier, som exempelvis moderaterna, kvarstår motsättningarna mellan olika fraktioner i regionfrågan. I samband med propositionsskrivandet över Ansvarskommitténs slutbetänkande kan det därför förväntas ske en intensifiering av maktkampen mellan dessa fraktioner. Huruvida utgången av den maktkampen kommer att vara till förmån för regionerna eller inte är något framtiden får utvisa.

Referenser

Böcker och artiklar

Blom-Hansen, Jens, 2002

Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik. Aarhus: Aarhus universitetsforlag.

Collier, Ruth Berins och David Collier, 1991

Shaping the Political Arena. Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. Princeton: Princeton University Press.

Dir. 1991:31

"Analys av den offentliga verksamhetens regionala ombyggnad".

Dir. 2003:10

"Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen".

Eriksson, Sune, 1994

Två eller tre nivåer i svensk folkstyrelse. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson och Lena Wägnerud, 2007

Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

George, Alexander L. och Timothy J. McKeown, 1985

"Case Studies and Theories of Organizational Decision Making". *Advances in Information Processing in Organizations*, 2: 21-58.

Johansson, Joakim, 2000

SAF och den svenska modellen: En studie av uppbrottet från förvaltningskorporatismen 1982-91. Uppsala: Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Krantz, Tobias, 2002

Makten över regionen. En idékritisk studie av svensk regiondebatt 1963-1996. Uppsala: Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Krasner, Stephen D., 1984

"Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics". *Comparative Political Studies*, 16 (2): 223-46.

Landstingsförbundet, 1992

Nya regioner: en lägesrapport från Regionprogrammet. Stockholm: Landstingsförbundet.

Landstingsförbundet, 1994

Regionalt folkstyre för utveckling, livsmiljö och välfärd. Stockholm: Landstingsförbundet.

Landstingsförbundet, 1994-01-07

"Regionberedningens betänkande (SOU 1993:97) Västsverige och Skåne - regioner i förändring". Yttrande över SOU 1993:97.

Landstingsförbundet, 1995-12-15

"Regional framtid (SOU 1995:27). Slutbetänkande av Regionberedningen. Västsverige - region i utveckling). Förbundets yttrande över SOU 1995:27.

Landström, Sten-Sture, 1966

Kommunförbunden. I Wallin, Gunnar, Hans G. Andersson och Nils André, *Kommunerna i förvandling*. Uppsala: Almqvist & Wiksell.

Maor, Moshe, 1997

Political Parties and Party Systems. Comparative Approaches and the British Experience. London: Routledge.

Nicholson, N.K., 1972

"The Factional Model and the Study of Politics". *Comparative Political Studies*, 5 (3): 291-315.

Panebianco, Angelo, 1988

Political parties: organization and power. Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, Paul, 2004

Politics in time: history, institutions and social analysis. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Prop. 1996/97:36

"Den regionala samhällsorganisationen".

Prop. 1996/97:108

"Ändrad länsindelning och försöksverksamhet i Västsverige".

Rothstein, Bo 1988

"Aktör-Strukturansatsen: Ett metodiskt dilemma". *Statsvetenskaplig tidskrift*, 91 (1): 27-40.

SOU 1990:36

"Storstadsliv, rika möjligheter - hårda villkor". Storstadsutredningens slutbetänkande.

SOU 1993:97

"Västsverige och Skåne: Regioner i förändring". Delbetänkande av Regionberedningen.

SOU 1995:27

"Regional framtid". Slutbetänkande av Regionberedningen.

SOU 1998:166

"Regional frihet och statligt ansvar". Delbetänkande av den parlamentariska regionkommittén.

SOU 2000:85

"Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning". Slutbetänkande av den parlamentariska regionkommittén.

SOU 2003:123

"Utvecklingskraft för hållbar välfärd". Delbetänkande av Ansvarskommittén.

SOU 2007:10

"Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft". Betänkande av Ansvarskommittén.

Streeck, Wolfgang och Kathleen Thelen, 2005

Beyond continuity: institutional change in advanced political economies. New York: Oxford University Press.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, 1990-12-13 – 14

"Samlad översyn av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad". Skrivelse till Civildepartementet.

Svenska Kommunförbundet, 1992-11-13

"Västsverige – region i utveckling". Förbundets yttrande över SOU 1992:66.

Svenska Kommunförbundet, 1993a

Satsa på kommunerna! Svenska Kommunförbundet om regionerna. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Svenska Kommunförbundet, 1993b

Kommuner i samverkan: Svenska Kommunförbundet om regionfrågan. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Svenska Kommunförbundet, 1994-01-28

"Västsverige och Skåne – regioner i förändring (SOU 1993:97). Yttrande över SOU 1993:97.

Svenska Kommunförbundet, 1995-12-15

"Regional framtid (SOU 1995:27)". Yttrande över Regionberedningens slutbetänkande.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, 1999

Framtidens förbund för kommuner och landsting. Stockholm: Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, 1999-06-04

"Regional frihet och statligt ansvar – en principiell diskussion, delbetänkande från den parlamentariska regionkommittén (SOU 1998:166). Förbundens yttrande över SOU 1998:166.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2001-01-19

"Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning". Förbundens yttrande över SOU 2000:85.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2004-04-15

"Utvecklingskraft för hållbar välfärd (SOU 2003:123)". Förbundens yttrande över SOU 2003:123.

Sveriges Kommuner och Landsting, 2007-08-24

"Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Yttrande över Ansvarskommitténs slutbetänkande.

Thelen, Kathleen och Sven Steinmo, 1992

"Historical institutionalism in comparative politics". I: Steinmo, Sven, Kathleen Thelen och Frank Longstreth, *Structuring Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zariski, Raphael, 1960

"Party Factions and Comparative Politics: Some Preliminary Observations". *Midwest Journal of Political Science*, Vol, 4 (1): 27-51.

Åsard, Erik, 1979

Politik och ideologi. Stockholm: LiberFörlag.

Østerud, Øyvind, 1997

Statsvetenskap: introduktion i politisk analys. Stockholm: Universitetsförlaget.

Tidningsartiklar

Aftonbladet, 1993-04-01 (Wikström, Margot)

"Slå vakt om nationen inför EG".

Aftonbladet, 1993-04-14 (Schmidt, Olle)

"Visst behövs de regionala parlamenten".

Aftonbladet, 1993-04-26 (Wikström, Margot)

"Varning för regionparlament".

Dagens Nyheter, 1996-07-15 (Hulth, Mats, Johansson, Göran och Ilmar, Reepalu)

"'Ett kommunförbund räcker'. Storstädernas starka män vill slå ihop kommunförbundet och landstingsförbundet".

Dagens Samhälle, 2007, Nr. 8 (Johansson, Sven-Gunnar)

"De arga rivalerna har växt ihop".

Gefle Dagblad, 1993-04-23 (Ollén, Joakim, Wikström, Margot, Rydberg, Lennart, Jonsson, Arne och Björkestedt, Anders)

"Samverkan mellan kommuner".

Kommun-Aktuellt, 1992, Nr. 21 (F.o.)

"Ericsson ifrågasätter om landstingen behövs".

Kommun-Aktuellt, 1999, Nr. 10 (Wrede, Magnus)

"Reepalu ny ordförande".

Landstingsvärlden, 2004-04-22 (Weinberger, Daniel)

"Oenighet om ansvarsutredning".

Intervjuer

Andreae, Martin. Tjänsteman, Landstingsförbundet 1998-2000. Datum för intervju, 2007-05-26.

Cederschiöld, Carl (m). Ledamot i Svenska Kommunförbundets styrelse 1983-2002. Datum för intervju, 2007-04-23.

Ehinger Berling, Åsa. Tjänsteman, Sveriges Kommuner och Landsting. Datum för intervju, 2007-01-19.

Hammar, Henrik (m). Ledamot i Landstingsförbundets styrelse 1995-2007. Datum för intervju, 2007-04-12.

Hillman, Åke (s). Ledamot i Kommunförbundets styrelse 1989-2006. Vice ordförande 1995-1999. Datum för intervju, 2007-04-02.

Isaksson, Lars (s). Ordförande i Landstingsförbundet 1997-2007. Datum för intervju, 2007-03-28.

Johansson, Göran (s). Ledamot i Svenska Kommunförbundet och SKL:s styrelse 1989-. Datum för intervju, 2007-10-23.

Kaliff, Roger (s). Ledamot i Svenska Kommunförbundets styrelse 1995-2007. Datum för intervju, 2007-06-11.

Knape, Anders (m). Ledamot i Svenska Kommunförbundets styrelse 1989-, vice ordförande 2000-2007, ordförande i SKL 2007-. Datum för intervju, 2008-01-24.

Sundström, Björn. Tjänsteman, Sveriges Kommuner och Landsting. Datum för intervju, 2007-04-03.

Wikström, Margot (s). Ledamot i Svenska Kommunförbundets styrelse 1976-, ordförande 1995-1999. Datum för intervju, 2007-05-03.

Ölvebro, Ulla (s). Ledamot i Svenska Kommunförbundets styrelse 1995-2002. Datum för intervju, 2007-06-11.

Noter:

¹ Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bildades formellt i mars 2007 och utgör en sammanslagning av de tidigare förbunden Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

² Med regionfrågan åsyftas i föreliggande artikel den fråga som handlar om huruvida landstingen skall stöpas om till regionfullmäktigen (alt. regionparlament) med en kompetens som utöver sjukvård även skall innefatta regional utveckling. Till frågan hör även diskussionen om de regionala församlingarnas kompetens skall omfatta ett större territorium än dagens län.

³ För tidigare studier av den här specifika typen av intresseorganisation, se bl.a. Landström (1966) och Blom-Hansen (2002).

⁴ Utredningen tillsattes inte enbart till följd av de bägge förbundens gemensamma skrivelse. Hänsyn måste även tas till Storstadsutredningens betänkande (SOU 1990:36) samt framställningar från aktörer i den nuvarande regionen Västra Götaland.

⁵ I en revidering av åttapunktsprogrammet kom begreppet regionparlament senare att ersättas av regionfullmäktige. Den ändringen motiverades med att termen parlament väckte alltför starka associationer med federala politiska system (Landstingsförbundet 1994: 160).

⁶ Se även Krantz (2002), kap. 4.

⁷ Flera av de här argumenten upprepades i en debattartikel författad av ledarna för partigrupperna i Svenska Kommunförbundets styrelse. Se *Gefle Dagblad*, 1993-04-23. Argumentet om kommuner i samverkan förekom också i samband med en debatt mellan Margot Wikström och Olle Schmidt på *Aftonbladets* debattsida. Se *Aftonbladet*, 1993-04-01; *Aftonbladet*, 1993-04-14 samt *Aftonbladet*, 1993-04-26.

⁸ Frågan om konsekvenserna av ett vidgat regionalt självstyre analyserades av förbundets vice direktör Sune Eriksson i skriften "Två eller tre nivåer i svensk folkstyrelse". Huvudfrågan var huruvida det nuvarande tvånivåsystemet förblev oförändrat, eller om inrättandet av regionparlament innebar etablerandet av en tredje nivå (Eriksson 1994).

⁹ I ett delbetänkande hade utredningen lagt förslag om inrättandet av Regionförbund i Skåne och Västra Götaland, indirekt valt av landsting och kommuner och i avvaktan på en mer permanent lösning med direktvalda organ (SOU 1993:97). Den lösningen kom nu att ersättas med en lösning där ansvaret för regional utveckling fördes över direkt till landstingen. Kommunförbundet riktade också kritik mot delbetänkandets förslag om ett regionförbund. Istället fördes alternativet fram om en samverkan mellan kommuner i regionala utvecklingsfrågor (Svenska Kommunförbundet, yttrande, 1994-01-28). Landstingsförbundet däremot var positivt till förslaget i delbetänkandet som en övergångslösning under en valperiod. Därefter skulle ansvaret överföras till ett direktvalt organ (Landstingsförbundet, yttrande, 1994-01-07).

¹⁰ Ledamöterna från Centerpartiet kom att avge ett särskilt yttrande i anslutning till remissvaret. I yttrandet uttalades ett önskemål om ett "regionalt frikommunförsök", utifrån olika lösningar som var förankrade bland de inblandade aktörerna. Även om formerna för det regionala frikommunförsöket kunde variera var dock den framtida principen ett "regionalt självstyrelseorgan" (Svenska Kommunförbundet 1995-12-15, bilaga 2).

¹¹ Därutöver förekom reservationer från m-ledamöterna samt v-ledamöterna i förbundets styrelse. Moderaterna ansåg inte att Ansvarskommittén var styrt av förbundets tidigare ställningstagande i regionfrågan, utan att arbetet skulle bedrivas förutsättningslöst. Vänsterpartiet yrkade på en redaktionell ändring som gick ut på att Ansvarskommittén borde ägna mer uppmärksamhet åt finansieringen av välfärden i framtiden. (Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet, yttrande, 2004-04-15, bilaga 2 och 3).