

Det regionala företräderskapet

Mellan värden och praxis

**Björn Badersten
Statsvetenskapliga institutionen
Lunds universitet**



Det regionala företrädarskapet

Mellan värden och praxis

Björn Badersten
Statsvetenskapliga institutionen
Lunds universitet

 SVENSKA
KOMMUNFÖRBUNDET



 LANDSTINGS
FÖRBUNDET

Upplysningar om skriftens innehåll lämnas av
Åsa Ehinger Berling, enheten för Tillväxt och Regional Utveckling,
tel 08-452 7814, e-post asa.ehinger-berling@lf.se

Beställning av skriften kan göras på tel 020-313230, fax 020-313240
eller via något av förbundens hemsida www.lf.se eller www.svekom.se.
ISBN 91-7289-138-6
Grafisk form: HeiDesign
Tryck: EO Print

Innehåll

Förord	5
Mellan värden och praxis	
– Vad kan det regionala företräderskapet vara?	10
Det regionala företräderskapet som stark demokrati	10
Det regionala företräderskapet som snabb demokrati	13
Förhandlingsdemokrati på många nivåer.....	15
Partnerskap som princip.....	19
Det konturskarpa företräderskapet.....	21
Politiskt ledarskap i den förhandlade flernivådemokratin.....	22
Slutsatser	25

Förord

Såväl i Sverige som inom EU har vi de senaste decenniet sett en alltmer komplex samverkan mellan olika politiska nivåer och mellan en mångfald av olika aktörer. I ljuset av denna utveckling har idén om regionen som en livskraftig politisk enhet stärkts.

Sedan 1997 pågår försök med ändrad regional ansvarsfördelning i Sverige. Försöken innebär i huvudsak att det regionala utvecklingsansvaret flyttats från länsstyrelsens tjänstemän till en regional politisk församling, ett regionalt självstyrelseorgan. Vid årsskiftet 2002/2003 avslutades försöken i Gotlands och Kalmar län, medan de fortsätter ytterligare en mandatperiod i Västra Götalands och Skåne län. Samtidigt erbjuds kommuner och landsting i samtliga svenska län att bilda länsvisa sk. samverkansorgan, som även de får ta över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen.

Både försöksverksamheten och de nya samverkansorganen ingår i vad som skulle kunna kallas en svensk regionaliseringsprocess. Frågan om den regionala samhällsorganisationen kommer också att fortsätta att diskuteras – inte minst inom ramen för den översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen (det vi i dagligt tal kallar Ansvarsutredningen), som regeringen tillsatte i januari 2003.

I detta sammanhang är det av stort intresse att problematisera kring regionen som företeelse. Fil. dr. Björn Badersten på Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet har därför på uppdrag av förbunden genomfört en analys av det regionala företrädskapet, med särskilt fokus mot formerna för den regionala självstyrelsen i Sverige. Syftet har bland annat varit att konstruktivt analysera förutsättningarna för att utveckla det regionala företrädskapet utifrån tre frågeställningar: vad *bör* det regionala företrädskapet vara? (demokratins värden), vad *är* det idag? (demokratins praxis) och vad *kan* det regionala företrädskapet vara? (mellan värden och praxis).

Inom ramen för förbundens gemensamma Ansvarsprojekt görs här ett särtryck av det kapitel som handlar om vad det regionala företräderskapet kan utvecklas till, samt av rapportens slutsatser. Rapporten i sin helhet kan laddas ner från projektets hemsida <http://www.lf.svekom.se/tru/RSO/ansvarsprojektet.htm>.

För innehåll och slutsatser svarar författaren själv.

Stockholm i januari 2003

Åsa Ehinger Berling
projektledare Ansvarsprojektet

Mellan värden och praxis – Vad kan det regionala företräderskapet vara?

”Demokratin är inte en gång för alla vunnen – den måste ständigt återerövas.” Uttrycket är, tror jag, den svenske statsvetaren Herbert Tingstens. Det har i vart fall har kommit att bilda ett mantra i den demokratiteoretiska diskussionen i Sverige. Det bildar också ett utmärkt grundanslag i en konstruktiv analys av det regionala företräderskapet. Innebörden av den tingstenska frasen är uppenbar. Demokratin som samhällsform är inte något som en gång för alla införs; demokratin måste ständigt utvecklas och införas på nytt för att vara livskraftig och överleva.

Hur kan vi då, givet våra eftersträvansvärda politikvärden och givet politikens komplexa praxis, utveckla det regionala företräderskapet? Hur kan vi under rådande omständigheter vitalisera den regionala demokratin och samtidigt effektivt ta till vara den utvecklingspotential som förmodas ligga insprängd i regionen som ekonomisk-politisk formation? Hur skall man inom ramen för ett regionalt företräderskap hantera och förhålla sig till de värdekonflikter som ofrånkomligen uppstår och som accentueras genom framväxten av ett komplext förhandlat flernivåsystem? Hur skall man uppnå en acceptabel balans mellan å ena sidan kraven på medborgerligt deltagande, deliberation, öppenhet, upplyst förståelse och ansvarutkrävande i frågor som rör den regionala beslutsnivån, och å andra sidan kraven på en effektiv och handlingskraftig region?

I det följande skall vi särskilt lyfta fram två centrala aspekter i försöket att svara mot dessa konstruktiva frågor. Vi skall tala dels om betydelsen av ett konturskarpt regionalt företräderskap, dels om vikten av politiskt ledarskap inom ramen för en komplex förhandlad flernivådemokrati. Låt mig först emellertid återvända till de två demokratimodeller som tidigare lanserats och som utgångspunkt för den fortsatta diskussionen skissera två kontrasterande svar på frågan vad det regionala företräderskapet kan vara.

Det regionala företräderskapet som stark demokrati

– en prospektiv strategi för deltagande, deliberation och öppenhet

Med den starka demokratin som normgivande ankare sätts värden som medborgerligt deltagande, deliberation och öppenhet i centrum. Demokrati handlar om att delta, om att påverka och ha inflytande över politiken. Inte endast genom deltagande i återkommande val till politiska församlingar utan också, och kanske främst, genom påverkan av politiken i vardagen. Politik är process, ett kontinuerligt flöde av samverkan och konflikt, och att påverka politiken innebär att vara en del av detta flöde. Demokrati handlar om samtal och deliberation, om åsiktsbrytningar och värdekonflikter, men också om att ”tvätta preferenser” och om att nå konsensus. Demokrati handlar om insyn, om öppenhet och om att ha kunskap om och förståelse för politiska frågor och politiska procedurer.

Hur kan då den starka demokratin uppnås på regional nivå? Ja, den starka demokratins strategi är den framåtblickande eller prospektiva demokratin strategi. Det handlar om att aktivt involvera medborgarna i beslutsprocessen och, inom ramen för den representativa demokratin på regional nivå, förtydliga medborgarnas roll som politikens uppdragsgivare. Den prospektiva strategin är en förankringsstrategi *ex ante*, där medborgarna och andra intressenter bereds möjlighet att delta i beslutens förarbete och utformning och kontinuerligt konsulteras i beslutsprocessen. Det handlar om att initiera en dialog mellan berörda parter och skapa fora för samtal och diskussion, både i det konkreta beslutsfattandet och i mer allmän offentlig-rumslig mening. Den prospektiva strategin är också en förhandlingsstrategi, där berörda parter bjuds in till förhandlingar för att nå konsensus i viktiga sakfrågor. Men sådana förhandlingar får inte ske på bekostnad av öppenhet och insyn och skall därtill vara inkluderande; den exkluderande förhandlingen bakom lyckta dörrar är inte den starka demokratin metod.

Vad innebär då detta mer konkret? Låt mig här ge några exempel. En prospektiv strategi kan handla om att etablera *motions- eller förslagsrätt* för medborgare, enskilt eller i grupp, med skyldighet för regionala självstyrelseorgan att utreda och besvara sådana motioner eller förslag. Det kan handla om att hålla idéseminarier eller *förmöten* inför större beslut i

viktiga sakfrågor, där medborgare bereds möjlighet att ställa frågor och lämna synpunkter i ärenden, d v s ett slags rådfrågande *medborgarmöten*. Det kan också handla om att införa beslutande eller rådgivande *folkomröstningar* i sakfrågor av stor vikt. Därtill kan det handla om att etablera olika slags *medborgarråd* med för ärendet aktuella grupper involverade eller om att införa *verksamhetsråd*, där berörda parter kontinuerligt bereds möjlighet att lämna synpunkter. I förlängningen kan det även handla om att etablera regelrätta *brukarstyrelser*, där berörda intressenter har beslutanderätt i vissa sakfrågor. Aktiviteter av detta slag behöver emellertid inte enbart och nödvändigtvis ske genom en rumslig närvaro av medborgarna, utan kan ske också på andra sätt genom utnyttjandet av modern informationsteknologi.

Huruvida dessa olika former av medborgerligt inflytande och delaktighet i beslutsprocessen är realistiska inom ramen för ett regionalt självstyre är naturligtvis en central och avgörande fråga. Men ideal är till för att locka till tankemässig efterföljd, inte för att oreflekterat och utan förutsättningar omstöpas i praktisk handling. Och samtidigt som målen är högt satta, bör förväntningarna vara modesta. Det är långtifrån givet att man på regional nivå kan förvänta sig samma medborgerliga engagemang som vi finner på statlig eller lokal nivå. Den regionala politikens sakfrågor – med undantag från hälso- och sjukvårdsområdet – berör ofta medborgarna indirekt och på relativ lång sikt. Men politikens innehåll är knappast en gång för alla given. I en värld av förhandlad kompetens och ”poolad” suveränitet kan politikområden ändra innebörd och beslutsområden vidgas.

Den starka demokratins långtgående medborgerliga deltagande i politiken och förekomsten av deliberativa processer medför emellertid en betydande tröghet och långsamhet i det politiska systemet. På sätt och vis är långsamheten en förutsättning för ett sådant participatoriskt beslutsfattande. Medborgarna måste ges tid att sätta sig in i politiska sakfrågor och deliberationen som sådan är en process som med nödvändighet tar tid. Ur demokratisk synvinkel är detta önskvärt. Samtidigt blir konflikten i förhållande till politikens effektivitetsvärden tydlig. Handlingskraft i politiken förutsätter rörliga, flexibla och anpassningsbara politikstrukturer. Ett annat problem är att konsensustänkandet i förhandlingsdemokratien tenderar vara utslätande i idépolitisk mening. På så sätt rymmer den deliberativa

modellen en inre motsättning. På samma gång som samtal och deliberation utgör en förutsättning för konsensus, medför konsensusförfarandet i sig en risk för att det idépolitiska samtalet urvattnas. För den starka demokratin på regional nivå handlar det följaktligen om att balansera dessa motstående krafter.

Ställer vi idealet om den starka demokratin i ljuset av de fem modeller för regional samverkan som tidigare berörts är det uppenbart att samverkan genom direktvalda regionfullmäktige kommer idealet närmast. Även om demokratin huvudsakligen är representativ och deltagandet indirekt, rymmer konstruktionen potential att utvecklas i riktning mot en stark demokrati. Kombinationen av å ena sidan ett förstärkt medborgerligt deltagande i nätverk och en mer livaktig deliberation i olika regionvida fora och å andra sidan förekomsten av tydliga och transparenta representativa politiska institutioner med direktvalda fullmäktige skulle kunna bilda bas för en livskraftig demokrati på regional grund. Steget är dock långt från idéer och ideal till politikens verksamma praxis.

Att fullmäktigemodellen ligger idealet närmast innebär emellertid inte att andra former för regional samverkan helt saknar sådan potential. Erfarenheterna från Kalmar län pekar på att den starka demokratin kan ges en innebörd också inom ramen för samverkan genom regionförbund/kommunalförbund med indirekta val, även om man här saknar det demokratiska fundament som ett direktvalt fullmäktige ger. Men genom att utveckla de initiativ som tagits för att öka det medborgerliga deltagandet i politiken samtidigt som man tydliggör representationsinslaget i regionstyrelsen och värnar öppenhet och insyn, kan man röra sig i riktning mot en förstärkt demokrati. Också de mer informella samverkansformerna i andra regionbildningar bär genom sin nätverksstruktur ett embryo till deltagardemokrati, även om avståndet till den starka demokratins ideal är väsentligt längre.

Det regionala företräderskapet som snabb demokrati

– en retrospektiv strategi för ansvarsutkrävande

I kontrast till den starka demokratins långsamhet, sätter den snabba demokratin handlingskraften i centrum. Här utgör politikens verkningfullhet och resultat politikens grundläggande värden; basen är den representativa demokratin. Demokrati handlar inte i första hand om samverkan genom konsensus, utan om en effektiv tävling mellan motstående intressen. Votering snarare än samtal bildar konfliktlösande mekanism; att majoriteten styr är folkmaktens innebörd. I den snabba demokratin är politiken rörlig och flexibel; effektivitet och handlingskraft är viktigare än att involvera medborgarna i debatt och deliberation.

I praktiken är den snabba demokratin en elitdemokrati, där ett fåtal aktörer agerar flexibelt inom ramen för obundna mandat. På så sätt kan man snabbt ta tillvara uppkomna möjligheter, men också möta annalkande hot. Men detta gör inte politiken odemokratisk. Där värdet av medborgerligt deltagande och deliberation trängs tillbaka, kommer värdet av medborgerligt ansvarsutkrävande i dess ställe. Den snabba demokratin är en demokrati med tydligt ansvar; det politiska deltagandet är indirekt. Väljarna kan i återkommande val öppet ställa sina företrädare till svars. I den meningen är även den snabba demokratin den öppna demokratin, men nu på ett annat sätt. Hur de löpande besluten fattas är mindre viktigt, men när det väl kommer till ansvarsutkrävande skall de politiska alternativen vara tydliga och länken stark mellan vem och vad, dvs mellan vem som har fattat vilka beslut. Men det är upp till väljarna att bedöma om detta ska straffas eller belönas.

Hur uppnår vi då en snabb demokrati inom ramen för ett regionalt företräderskap? Om den prospektiva strategin var den starka demokratins strategi, är den retrospektiva strategin den snabba demokratins strategi. Demokrati för medborgaren handlar om att blicka tillbaka; demokrati är att likställa med politisk sanktion. Man ger sina regionala politiska företrädare ett fritt mandat, men bereds istället möjlighet till ett tydligt ansvarsutkrävande. Politikens förankring sker *ex post*, där medborgarna i efterhand delges information om fattade beslut och vidtagna åtgärder. Att synliggöra ansvarsförhållanden är en central komponent, liksom att framhäva

majoritetens viljeyttring i allmänna och återkommande val.

Vad innebär en retrospektiv strategi på regional nivå? Låt mig här ge några exempel. Det politiska tillbakablickandet skulle kunna ta sig uttryck i *öppna frågestunder* i regionala fullmäktige eller inom ramen för andra självstyrelseorgan, där politiker kan utfrågas och ställas till svars för fattade beslut. Det kan också ta sig uttryck i *öppna sammanträden* i beslutande församlingar. Man kan här även tänka sig ett inslag av *offentliga informationsmöten* genom vilka medborgare kontinuerligt delges information om beslut i olika sakfrågor. En retrospektiv strategi kan även handla om att regionens medborgare inför varje val till dess självstyrelseorgan tydligt *informerar* om vad som åstadkommit under mandatperioden och om vad som inte genomförts och om skälen till detta. Det kan ske genom en för självstyrelseorganet *gemensam skrivelse* eller på annat sätt, bl a genom en ansvarstagande och *tillbakablickande massmedial bevakning*. Här handlar det, som sagt, också om att göra *ansvarsförhållanden* väl synliga för medborgarna, med tydliga kopplingar mellan vem som fattat besluten, vad besluten inneburit och vilka effekter besluten har haft. Ett sätt att åstadkomma detta är att öka inslagen av personligt ansvarstagande i politiken, med tydliga *personval* som en av flera komponenter, eller att etablera alternativa former för ansvarsutkrävande, t ex genom att utveckla särskilda *medborgerliga sanktions- eller misstroendevotuminstitut*. För att möjliggöra ansvarsutkrävande är det därtill viktigt att *gränserna mellan offentligt och privat* vad gäller regionens verksamhetsområden är tydliga och att det råder en *tydlig rollfördelning* mellan regionens politiker och tjänstemän.

Dessa tänkbara inslag i en tillbakablickande strategi är naturligtvis högst tentativa och skall ses som ett tankeexperiment snarare än som konkreta förslag. Och även här kan man naturligtvis ifrågasätta realismen. Men i den mån det delegativa inslaget är större och kravet på medborgerlig mobilisering mindre, förefaller sådana eller andra åtgärder av retrospektiv karaktär vara enklare att omsätta i praktisk politik än åtgärder som förutsätter mer långtgående medborgarengagemang. Men av detta kan vi inte dra slutsatsen att sådana åtgärder också är mer önskvärda. Det beror ytterst på hur vi väljer att rangordna våra olika politikvärden.

Men inte heller den snabba demokratin står utan värdekonflikter. Politisk handlingskraft och effektivt beslutsfattande vinner här terräng på deltagan-

dets och deliberationens bekostnad. Och även om värdet av ansvarsutkrävande och öppenhet till viss del kan sägas balansera detta demokratiska underskott, så finns det även i relation till dessa värden en latent motsättning. Att tillgodose kravet på ansvar och öppenhet kan i praktiken innebära att handlingskraften reduceras. Det flexibla beslutsfattandet sker ofta i slutna miljöer; insyn och öppenhet hindrar förutsättningslösa beslut. Det oklara ansvaret är ibland det effektiva ansvaret, en förutsättning för informella utfästelser och för eliters engagemang i politiken.

Upprepar vi tankekonstruktionen ovan och ställer den snabba demokratin ideal i ljuset av de fem modeller för regional samverkan som tidigare berörts är det även här uppenbart att samverkan genom direktvalda regionfullmäktige kommer idealet närmast. Den möjlighet till ansvarsutkrävande som de tydliga representativa institutionerna och valen till fullmäktige ger saknas i andra former för samverkan. Kan detta tydliga ansvarsutkrävande dessutom kombineras med flexibelt och rörligt sakpolitiskt nätverkssamarbete, exempelvis genom att frågor till syvende og sidst förs upp på regionfullmäktiges beslutsagenda och att tydliga politiska alternativ därmed utkristalliseras, så finns det här en potential att utveckla den snabba demokratin. Balansgången är dock svår och det hela förutsätter att man från fullmäktiges sida också förmår ta kontroll över resursfrågan. Vad gäller övriga former för samverkan uppvisar man en betydande flexibilitet och rörlighet, men saknar som sagt ett inslag av tydligt ansvarsutkrävande. För att en samverkan genom regionförbund/kommunalförbund skall fungera i enlighet med den snabba demokratin krävs bl a att man klargör representationsstrukturen i regionstyrelsen, arbetar vidare med att stärka insyn och öppenhet i behandlingen av regionpolitiken och på ett konkret sätt för de regionala frågorna tillbaka till den direktvalda kommun- och landstingsnivån.

Förhandlingsdemokrati på många nivåer

Den starka demokratin prospektiva strategi och den snabba demokratin retrospektiva strategi berör emellertid inte bara förhållandet mellan medborgarna och den regionala politiknivån. De berör också förhållandet

mellan olika politiknivåer i samhället. Som vi tidigare flera gånger noterat aktualiseras här frågor som rör kompetensfördelning och ansvarsförhållanden, särskilt i spänningsfältet mellan regional och nationell nivå, men också mer övergripande frågor som rör politikens demos-problematik och politik på många interrelaterade nivåer. Här handlar det följaktligen om att inom ramen för ett sådant komplext flernivåsystem spränga in demokratiska procedurer och element. Till bilden skall också fogas ett snabbt ökande antal aktörer av olika slag med intresse för regionala utvecklings- och demokratifrågor. Det är uppenbart att denna mångfald av politiknivåer, med alltmer komplexa och sammansatta samverkansformer som följd, parad med en uppsjö av olika aktörer, har betydelse för möjligheten att forma ett demokratiskt förankrat regionalt företräderskap, oberoende om det bär den starka eller den snabba demokratins prägel.

Den enkla lösningen på flernivåproblemet tar fasta på arbetsfördelningen mellan olika nivåer. Det är här litteraturen om federalism vanligen tar sin utgångspunkt. Argumentet för skilda beslutsnivåer är ofta funktionellt orienterat och formuleras inte sällan i termer av problemlösningsförmåga. Olika nivåer löser helt enkelt olika problem olika bra. Eller annorlunda uttryckt: olika nivåer och har olika komparativa fördelar vad gäller förmågan att lösa problem. Överfört till regionkontexten innebär detta att problemlösningskapaciteten på regional nivå är god i vissa frågor, medan den i andra är bättre på lokal, statlig eller övernationell nivå. Den konstruktiva lösningen för att ta tillvara dessa komparativa fördelar formuleras vanligtvis i två dimensioner. Dels handlar det om att fördela besluts- och problemlösningskompetenser vertikalt mellan instanser på olika administrativa nivåer. Dels handlar det om en fördelning av politiska ansvarsområden.

Man skulle här kunna hävda, att motsättningarna mellan politikens demokrati- och effektivitetsvärden blir mindre i ett sådant skiktat politiskt system. Resonemang av detta slag för ofta tillbaka på den europeiska diskussionen kring den så kallade subsidiaritetsprincipen. I sammanhanget kan denna princip sägas ha två innebörder. För det första handlar det om att beslut skall föras ner till den nivå där de gör mest nytta, dvs har störst verkningsfullhet. I den meningen innebär politik på olika nivåer – läs regionaliseringsprocessen – inget nollsummespel, utan leder till effektivitetsvinster som kommer alla nivåer till godo. För det andra handlar det

om att beslut skall tas av dem som är mest berörda. Subsidiaritetsprincipen i denna tolkning innebär följaktligen ett värdesättande av politiskt deltagande och knyter därmed an till klassiska idéer om direkt demokrati. På så sätt kan tillkomsten av – i vårt fall – en regional politiknivå innebära ett bättre tillgodoseende av eftersträvansvärda effektivitetsvärden utan att detta sker på bekostnad av demokrativärden. I bästa fall kan det till och med innebära en samtidig förstärkning av både effektivitets- och demokrativärden.

Ekvationen är intressant och torde mana till eftertanke. Till viss del är tankegången dock statisk. Den förutsätter, åtminstone i idealfallet, att besluts- och problemlösningskompetenser tydligt kan fördelas mellan ömsesidigt uteslutande nivåer och politikområden. I en situation präglad av hög förändringstakt, överlappande kompetenser och skiftande *demos*, blir en sådan formell organisering av politiken emellertid snabbt otidsenlig. Likaså när sakfrågor allt oftare bryter traditionella sektorsgränser, när problem samtidigt har bäring på många nivåer och när politiska beslut får återverkningar långt utanför sedvanliga geografiska avgränsningar.

Som antytts tidigare blir demokrati på flera nivåer därför närmast med nödvändighet en förhandlingsdemokrati. Politik under högt förändringstryck kräver flexibla lösningar, där kompetens- och ansvarsfördelning kan variera och kontinuerligt justeras efter rådande omständigheter. Istället för att rikta uppmärksamheten mot politikens fasta institutioner, procedurer och nivåer, bör vi därför betrakta politik som en kontinuerlig process, som simultant kan involvera många olika nivåer och aktörer. Här bildar förhandlingar i nätverk ett naturligt inslag. Den framförhandlade lösningen i informella nätverk är ofta en lösning relativt okänslig för formella politiska nivåer och för traditionell politisk sektorsindelning.

Med förhandlingsdemokratien följer emellertid ett antal nya spänningsförhållanden och krav. För det första innebär det förändrade roller för politikens aktörer. För den centrala statens del innebär det ett rollskifte, från den traditionella styrningsstaten till den aktiva förhandlingsstaten. Om än motvilligt och ibland inte alls accepterad av statens företrädare, innebär detta en utveckling från hierarkiska maktrelationer av tvång och incitament till ömsesidigt utbyte på lika villkor inom ramen för långsiktiga politiska relationer. Reciprocitet ersätter ensidighet. Den förhandlande

staten har visserligen varit aktuell redan tidigare, främst inom ramen för övernationella beslutsstrukturer och internationell samverkan. Men med regionaliseringen och flernivåpolitikens utveckling innebär detta ett mer utpräglat förhandlande även nedåt i den tidigare strikta beslutshierarkin.

Ett liknande rollskifte blir aktuellt också för aktörer på andra subnationella politiska nivåer, även om dessa i större utsträckning kanske är vana vid en sådan förhandlad komplexitet. Regionala självstyrelseorgan, kommuner och landsting blir därmed inte längre passiva mottagare av riktlinjer och beslut, utan aktiva, påverkande parter i ett komplext förhandlingsspel. För regionernas del innebär detta att man parallellt förhandlar både ”uppåt” med den centrala staten och ”nedåt” i förhållande till kommunerna, som genom regionaliseringen får en ny viktig politisk arena att verka på. I det avseendet kan vi inte betrakta den regionala nivån som en politisk mellannivå i traditionell hierarkisk mening eller regionerna som ett slags ”överkommuner”, utan kompetensen och suveräniteten är kontinuerligt framförhandlad. Samtidigt kan vi notera hur en lång rad privata aktörer dras in i nya förhandlingsmiljöer, med andra spelregler och en annan besluts- och relationslogik än vad de sedan tidigare är vana vid. På så sätt avspeglar den regionala politikutvecklingen inte endast framväxten av en ny nivå i svensk politik; den är också ett uttryck för en mer fundamental förändring i politikens förutsättningar. I förlängningen innebär detta att vi också måste tänka politik på ett delvis nytt och annorlunda sätt.

För det andra medför den förhandlade flernivådemokratin nya värdekonflikter i politiken, eller kanske snarare, att traditionella värdekonflikter får ett annorlunda innehåll. Förhandlingsdemokratin är, med sina inslag av deliberation och konsensus, av naturen ett förhållandevis långsamt politiskt system. Om förändringshastigheten i samhället är betydande och beslutstempot är högre på andra nivåer, kan långsamheten reducera demokratin handlingskraft. Samtidigt kan emellertid den rörlighet som ligger inbäddad i förhandlingsdemokratin, särskilt om den sker inom ramen för flexibla nätverksstrukturer, verka i motsatt riktning och potentiellt sett uppväga en sådan effektivitetsreduktion. Som vi noterat tidigare är ett annat problem med förhandlingsdemokratin dess tendenser till bristande genomskinlighet och otydliga ansvarsförhållanden. Om förhandlingar skall kunna genomföras effektivt förutsätter det ofta ett betydande mått av

sekretess, där parterna under processens gång kan agera relativt självständigt utan insyn och externa krav. Ansvar blir ofta diffust, där den framförhandlade kompromissen sprider ansvarstagandet på flera aktörer. När dessa aktörer dessutom representerar olika nivåer och både offentliga och privata intressen, är det svårt att via traditionella nivåbundna politiska institutioner ställa någon till svars. Därtill kommer problemet med att förhandlingsdemokratin lätt blir elitistisk och exkluderande, och att de nedtonade idépolitiska skillnader som följer i kompromissens spår leder till att tjänstemannamakten ökar. Politik blir till teknik; det idébaserade samtalet reduceras.

Förhandlingsdemokratin rymmer därför en spänning mellan en sekretessomgärdad förhandlingskultur å ena sidan och en öppen idépolitisk opinionskultur å den andra. Problemet accentueras ytterligare när politiken samtidigt involverar många olika nivåer. Det offentliga rummet tenderar här att bli fragmenterat och det saknas ofta öppna gemensamma samtalsfora som kan balansera den slutna förhandlingspolitiken. Men lika lite som dessa spänningsförhållanden kan upphävas i andra sammanhang kan vi räkna med att de upphäves inom ramen för det regionala självstyret. Det utesluter emellertid inte att man i politikens praxis kan hitta en acceptabel balans. Här gäller det följaktligen att utnyttja flernivåförhandlingarnas effektivitets- och demokratipotential och parallellt slå vakt om och skapa fora för en livaktig idépolitisk debatt. Samtidigt gäller det att värna möjligheten till ansvarsutkrävande, bl a genom att tydliggöra rollfördelningen i förhandlingsdemokratin och genom att kontinuerligt förankra beslut i traditionella politiska församlingar.

Partnerskap som princip

I brytpunkten mellan olika politikvärden, och i det förhandlade spänningsfältet mellan politikens många nivåer och aktörer, bildar den samverkan genom partnerskap som utvecklats i regionpolitiken en intressant och konstruktiv innovation. Här förenas värden av medborgerligt deltagande och deliberation med effektivitetsvärden som rörlighet och flexibilitet i en förhandlingsdemokratisk process kring centrala saksfrågor

i politiken. Det utgör också ett viktigt komplement till beslutsfattandet inom ramen för formella politiska institutioner på regional nivå, oavsett om det handlar om direktvalda regionfullmäktige eller om indirekt valda regionförbund/kommunalförbund. Därtill kan partnerskapen tillföra såväl demokrati- som effektivitetsvärden till mer informella former av regional samverkan. Strukturen av förhandlingar i nätverk ger anpassningsförmåga och flexibilitet, både nivå- och sakfrågemässigt. Involveringen av många olika aktörer ger politiken en bred förankring. I den mån aktörerna därtill representerar olika nivåer kan partnerskapet också ses som en partiell lösning på *demos*-problemet. Lösningen är knappast idealisk; våra klassiska värdekonflikter är fortfarande levande. Men partnerskapet är principiellt intressant som ett konkret uttryck för en komplex förhandlingsdemokrati på många nivåer och genom att det förmedlar en acceptabel balans mellan politikens värden. Låt mig dock än en gång påpeka, att partnerskapet endast utgör ett komplement till och ingen ersättning för politikens representativa institutioner.

Partnerskapsformen är inte heller enhetlig. Principiellt sett kan vi tänka oss olika uttryck; den kan också utvecklas i skilda riktningar. I den mån en mångfald av aktörer tillåts delta i processen och förhandlingarna är öppna, inkluderande och förhållandevis symmetriska, kan partnerskapet bli ett viktigt inslag för att utveckla den starka demokratin på regional nivå. I den mån rollfördelningen är tydlig, insynen är god och ansvarsförhållandena klara, kan partnerskapet istället bidra till att utveckla den snabba demokratin. Om insynen däremot begränsas, antalet aktörer reduceras och beslutstempot ökar, kan partnerskapet istället öka regionernas politiska handlingskraft. Vilken riktning som är mest önskvärd är en öppen fråga, det beror, som sagt, på hur vi rangordnar olika värden i politiken. Och till syvende og sist är det frågan om en *trade-off* mellan olika politikvärden; en *trade-off* som inte har någon given balanspunkt.

Inte heller partnerskapen är emellertid okänsliga inför politikens flernivåproblem. För att nätverkssamverkan skall fungera och dess potential tillvaratas, och för att de aktörer som verkar inom dess ram skall finna det meningsfullt att engagera sig, krävs att samarbetet också ger konkreta resultat. När staten ger med ena handen och tar med den andra, och den delegerade kompetens som bildar fundamentet för partnerskapsarbetet i

praktiken blir en chimär, riskerar man att på sikt slå sönder grunden för verksamheten. Logiken är enkel: om man inte vet vad man kan samarbeta om och vad som de facto kan genomföras till följd av att kompetenser successivt tas tillbaka, så är det knappast intressant för olika aktörer att delta. Även partnerskapen är således i slutändan beroende av att kompetens- och ansvarsfördelningen mellan olika politiska nivåer är någorlunda tydlig.

Det konturskarpa företräderskapet

Oberoende om vi tar traditionella demokrativärden som utgångspunkt i analysen eller fokuserar mer mot effektivitetsvärden, framstår en reflektion i sammanhanget som allmänt giltig. Det effektiva och demokratiskt förankrade regionala företräderskapet är i stor utsträckning också det *konturskarpa* regionala företräderskapet. Med konturskarpt menas här ett företräderskap som uppvisar en tydlig ”profil”, både *internt* i förhållande till regionens medborgare och till aktörer relaterade till utvecklingsansvaret, och *externt* i förhållande till andra politknivåer och intressenter. Här förenas på sätt och vis demokrati- och effektivitetsaspekter med den förhandlade flernivåpolitikens mångfald av nivåer och aktörer. Låt mig därför utveckla innebörden av detta lite närmare.

Det konturskarpa företräderskapet är ett företräderskap som tydligt avtecknar sig på regional botten. Det har en yttre framträdande form, som signalerar homogenitet och enhetlighet, samtidigt som dess inre karaktäristiska grunddrag och kvaliteter är väl synliga och avläsbara. Det konturskarpa företräderskapet förmedlar ett tvärsnitt av verksamhetens innehåll på samma gång som de övergripande konturerna är klara och avgränsningen mot omgivningen skarp. Att företräda är på många sätt att framträda, att förmedla tydliga linjer för verksamheten. Det konturskarpa företräderskapet handlar om att ge verksamheten en avgränsning, både rumsligt och vad gäller politik- och ansvarsområden.

Men det konturskarpa företräderskapet är mer än image och framtoning. Det bildar grund både för möjligheten att tillgodose effektivitetsvärden i politiken och för möjligheten att nå demokratisk förankring. Ett konturskarpt företräderskap ger politisk handlingsfrihet, det förmedlar

en tydlig målbild och ger förutsägbarhet i förhandlingsrelationer. Ett konturskarpt företräderskap reducerar osäkerhet. Skarpa konturer ger en tydlig motpart, en tydlig samtalspart. Det klargör ansvarsförhållanden och ger abstrakta frågor en konkret innebörd.

Men det konturskarpa regionala företräderskapet vilar på ett antal viktiga grundförutsättningar. Det förutsätter att man har tydlig kännedom om vilka resurser man förfogar över, om vilka uppgifter som åvilar regionen och om vilka ansvarsområden som ytterst tillhör olika politiknivåer. Detta är fallet även om de konkreta framförhandlade lösningarna som blir politikens utfall ofta innebär att dessa gränser på olika sätt löses upp. Eller annorlunda uttryckt: en region kan inte verka effektivt som förhandlingspart om inte utgångspunkterna för förhandlingarna – ramar och ansvarsförhållanden – är tydligt definierade. Ett konturskarpt företräderskap förutsätter också samsyn i centrala frågor. Inte vad gäller normativt innehåll eller praktiska lösningar och inte på bekostnad av debatt och deliberation. På sätt och vis är det offentliga samtalet i sig en förutsättning för att den tydliga profilen skall framgå. Men det konturskarpa företräderskapet kräver en samsyn kring politikens yttersta ramar. Det förutsätter också politisk samordning, engagemang och politisk mobilisering. För ett konturskarpt företräderskap är också ett livaktigt, dynamiskt företräderskap, där de framträdande dragen fylls med ett konkret politiskt innehåll. I den meningen är konturskarpa företräderskapet en process snarare än tillstånd, en process genom vilken konturerna successivt omstöps, uppgifterna omdefinieras och det politiska innehållet förändras.

Politiskt ledarskap i den förhandlade flernivådemokratin

Det konturskarpa företräderskapet förutsätter därtill ett visst mått av ledarskap. Ty att företräda handlar i stor utsträckning också om att leda. Men vad innebär det politiska ledarskapet i en värld av många politiknivåer och en uppsjö av heterogena aktörer? Vad innebär politiskt ledarskap i komplex förhandlad flernivådemokrati? Ja, svaret är långtifrån självklart. Men det är uppenbart att flernivåpolitiken här ger både möjligheter och begränsningar. Vi skall strax återkomma till detta, men låt mig

först införa ett par principiella distinktioner.

På ett mycket enkelt plan kan det politiska ledarskapet sägas ha två grunddimensioner. Dels handlar det om att leda i betydelsen att *engagera och mobilisera*, både inom ramen för formella politiska institutioner och i en vidare medborgerlig kontext. Dels handlar det om att leda i betydelsen att *administrera*, d v s att ta ansvar för att uppgifter löses och att resultat uppnås. Vidare kan man tala om ledarskap som handling eller som de funktioner handlingen fyller. Att leda blir därmed en *process* genom vilken dessa funktioner utföres. Centralt för ledarskapet är här att inte endast reagera på uppkomna situationer, utan att agera proaktivt och försöka initiera och styra utvecklingen i önskvärd riktning. Det kan handla om att identifiera och undvika hot och om att ”desarmera” potentiella problem, vad vi kan kalla för ett *negativt ledarskap*. Men det handlar också om ett positivt ledarskap, om att sätta agendan och identifiera strategiska framtidsfrågor och möjliga samarbetsområden. Ledarskap innebär innovation, inte endast reaktion. Därtill kan man tala om ledarskap som *symbol*, d v s hur man med hjälp av symboler och symbolik skapar meningsfullhet genom att förtydliga vad en viss politisk organisation är och vad den kan bli.

Politiskt ledarskap i den komplexa förhandlade flernivådemokratien handlar i stor utsträckning också om ledarskap under *osäkerhet*. När beslutstempot är högt och förändringshastigheten betydande är förutsägbarheten begränsad och behovet av snabb problemlösning påtagligt. Det negativa ledarskapet handlar här om att improvisera, att ha beredskap för provisoriska lösningar och om att sörja för flexibilitet och rörlighet i organiseringen av politiken. Det positiva ledarskapet handlar om att kontinuerligt identifiera tänkbara samarbetspartner, om att löpande lokalisera viktiga samförståndssituationer och om att ta tillvara potentiellt konstruktiva förhandlingsmiljöer. Till stor del handlar det om att göra osäkerheten till en tillgång. Särskilt viktigt blir detta i komplexa förhandlingssituationer; det politiska ledarskapet i flernivådemokratien är ett ledarskap genom förhandling. Genom att ta initiativ, skaffa sig kunskapsövertag och presentera analysunderlag kan man ”skapa” eller konstruera ett mått säkerhet och därmed påverka förhandlingsutfall. Men här, liksom i förhandlingsdemokratien i övrigt, handlar det om att balansera den slutna förhandlingskulturen med en öppen deliberativ opinionskultur; det handlar om att förena en

effektiv, pragmatisk men fadd konsensuskultur med en konfliktfylld och dynamisk idékultur; och det handlar om att kombinera behovet av samförstånd och enighet för att skapa förhandlingsstyrka med behovet av öppen kritik, opinionsbildning och ett rationellt politiskt samtal. Att leda blir därmed en fråga, både om att skickligt förhandla och om att framgångsrikt samtala och bilda opinion.

Det politiska ledarskapet i förhandlingsdemokratin handlar också om ledarskap på många nivåer. Här uppstår lätt lojalitetsproblem; med förhandlad politik på flera nivåer följer ofta parallella bindningar. Att leda i en sådan miljö av multipla, överlappande lojaliteter förutsätter en tydlig profil och en klar övergripande viljeinriktning; det förutsätter ett slags *lender of last resort* som kan tjäna som ledarskapets fasta punkt. Den osäkerhet som följer av oklar kompetensfördelning och förhandlad suveränitet kan genom ett framgångsrikt ledarskap också vändas till en fördel. Genom att tydligt ta initiativ och bilda strategiska allianser kan kompetensområden vidgas och suveräniteter befästas. Men ledarskapet är också brobyggande inom ramen för ett politikens plussummespel på många nivåer. Att leda innebär följaktligen även här att försöka reglera konfliktnivån, men nu i relationen mellan olika politiknivåer, såväl inomnationella som transnationella. På sätt och vis kan man i detta sammanhang tala om ett slags mikrodipomatisk kompetens som ett av ledarskapets huvudelement.

Politiskt ledarskap i den förhandlade flernivådemokratin ställer också särskilda krav på beslutsförberedelse och opinionsbildning. Hänsyn måste tas till att beslut kan påverka aktörer som inte haft någon möjlighet att påverka, varken reellt eller formellt. Sådana gränsöverskridande effekter bör vägas in i beslutsalkylen. Opinionsbildningen och det offentliga samtalet måste samtidigt anpassas till att mottagare av politiska budskap finns utanför traditionella arenor för debatt och deliberation.

Slutligen innehåller det politiska ledarskapet i flernivådemokratin också ett betydande mått av politiskt mod. Det gäller att se bortom egenintresset till förmånen för allmänintresset, att lyfta blicken över konfliktfyllda detaljfrågor och sätta in politiken i ett vidare sammanhang. Och för att avslutningsvis tydligt knyta an till det regionala företrädskapet: politiskt ledarskap på regional nivå handlar om att se bortom den fragmenterade bypolitiken och att se regionfrågan i sin fulla vidd.

Slutsatser

Vilka slutsatser kan vi då dra mot bakgrund av vårt föregående resonemang? På sätt och vis framträder slutsatserna ganska tydligt, både i den empiriska och konstruktiva analysen. Låt mig här ändå i punktform upprepa vad jag finner vara rapportens mest intressanta observationer.

1. Både demokratipotential och effektivitetspotential på regional samhällsnivå

För det första är det uppenbart att det både finns en betydande demokratipotential och en effektivitetspotential inom ramen för det regionala företräderskapet. Den regionala utvecklingen har stimulerat till ett förnyat samtal kring demokrati- och effektivitetsfrågor och sättet att organisera politiken på regional nivå har varit delvis nydanande. Klassiska demokrativärden som medborgerligt deltagande, deliberation och öppenhet har tagits på allvar och gjort konkreta avtryck i formerna för det kollektiva beslutsfattandet. Samtidigt har nya flexibla samverkanslösningar växt fram, som bidragit till att stärka den regionala politiska handlingskraften. Detta innebär inte att klassiska värdekonflikter i politiken varit frånvarande; vi finner fortsatt en betydande spänning bl a mellan demokrati- och effektivitetsvärden. Men lika lite som dessa värdekonflikter kan undvikas i andra sammanhang, kan de undvikas inom ramen för ett regionalt företräderskap. Men att värdekonflikterna är framträdande utesluter inte att man i politikens praxis kan finna acceptabla lösningar; så har också till viss del skett i politiken på regional nivå. Samtidigt skall man vara medveten om, att varje sådan lösning i praktiken innebär ett normativt ställningstagande och en rangordning av olika politikvärden.

2. Var det bättre förr?

För det andra är det viktigt att påpeka, att en övergripande bedömning av demokrati- och effektivitetsvärdenas genomslag på regional nivå inte endast kan eller bör göras mot bakgrund av ett på förhand formulerat ideal. Även om sådana ideal ger analysen ett ankare och därmed i praktiken är ofrånkomliga, så bör erfarenheterna från den senaste tidens regionala utveckling också ses i ljuset av hur situationen var tidigare. Var det bättre eller sämre förr? – är den fråga man också bör ställa sig. Svaret är knappast enkelt. Men i jämförelse med den traditionella ”bypolitikens” nollsummespel och den tidigare än mer påtagliga ”regionala röran”, framstår erfarenheterna från den regionala försöksverksamheten och från regionfrågan i övrigt som positiva. Att man faktiskt förmått samla sig kring regionala frågor och därtill gett samverkan både en demokratisk förankring och ett effektivitetsfrämjande innehåll måste nog trots allt väga tungt i den positiva vågskålen. Men samtidigt som målen är högt satta, måste förväntningarna vara realistiska. Det är inte självklart att man på regional nivå kan förvänta sig samma politiska engagemang som på andra politiska nivåer, särskilt i sakfrågor som endast indirekt berör människor i deras vardag.

3. Det tar tid att rota politiska institutioner och att förändra politiskt beteende

För det tredje kan vi, mot bakgrund av den regionala utvecklingen både i Sverige och i Europa i övrigt, konstatera att det tar lång tid att utveckla och rota nya politiska institutioner, beteenden och föreställningar. Det kan ta årtionden att bygga upp en fungerande samhällsorganisation; det kan ta generationer att utveckla en djupare samhällsgemenskap. Regionreformer handlar därmed inte enbart om att i teknisk mening införa nya politisk arrangemang – det handlar också om att få människor att tänka politik på ett delvis nytt och annorlunda sätt. I det avseendet är den tid som förflutit alltför kort för att ge underlag för några egentliga slutsatser.

4. Från styrning i hierarki till förhandlad flernivådemokrati

För det fjärde ser vi med den regionala samhällsorganisationens framväxt intressanta uttryck för en ny form av förhandlad flernivådemokrati. Politiken går från styrning i hierarki till förhandlingar i nätverk på många nivåer. Med förhandlingsdemokratin följer emellertid nya spänningsförhållanden. Inte minst innebär det förändrade roller för politikens aktörer. För den centrala statens del innebär utvecklingen ett rollskifte, från den traditionella styrningsstaten till den aktiva förhandlingsstaten; från hierarkiska maktrelationer av tvång och incitament till ömsesidigt utbyte på lika villkor. För regionala självstyrelseorgan, kommuner och landsting innebär utvecklingen att man inte längre är passiva mottagare av riktlinjer och beslut, utan aktiva, påverkande parter i ett komplext förhandlingsspel. Samtidigt har utvecklingen medfört att en lång rad privata aktörer dragits in i nya förhandlingsmiljöer, med andra spelregler och en annan besluts- och relationslogik än vad de sedan tidigare varit vana vid.

Den förhandlade flernivådemokratin innebär också att traditionella värdekonflikter får ett annorlunda innehåll. Förhandlingsdemokratin är av naturen ett långsamt politiskt system. Om förändringshastigheten i samhället är betydande och beslutstempot är högre på andra nivåer, kan långsamheten reducera demokratin handlingskraft. Samtidigt kan den rörlighet som ligger inbäddad i förhandlingsdemokratin, särskilt om den sker inom ramen för flexibla nätverksstrukturer, verka i motsatt riktning och potentiellt sett uppväga en sådan effektivitetsreduktion. Ett problem med förhandlingsdemokratin är också dess tendenser till bristande genomskinlighet och otydliga ansvarsförhållanden. Om förhandlingar skall kunna genomföras effektivt förutsätter det ofta ett betydande mått av sekretess, varför ansvaret lätt blir diffust. När dessa aktörer dessutom representerar olika nivåer och både offentliga och privata intressen är det svårt att via traditionella nivåbundna politiska institutioner ställa någon till svars. Därtill kommer problemet med att förhandlingsdemokratin gärna blir elitistisk och att de nedtonade idépolitiska skillnader som följer i kompromissens spår leder till att tjänstemannamakten ökar. Förhandlingsdemokratin rymmer därför en tydlig spänning mellan en sekretessomgärdad förhandlingskultur och en öppen idépolitisk opinionskultur.

5. Den motsägelsefulla staten – oklar kompetensfördelning och recentralisering

För det femte är det uppenbart att staten inte förmått anpassa sig till denna nya förhandlingsroll och till den maktförskjutning som skett till regionernas fördel. Myndigheter obstruerar, regelverk försvårar. Centralstaten har i realiteten fortfarande har ett betydande inflytande över flera ”regionala” politikområden. På så sätt framstår kompetensen i många fall som endast till hälften överförd. Samtidigt är kompetens- och ansvarsfördelningen mellan olika politiska nivåer allmänt sett högst oklar. Därtill finns det tecken som tyder på att staten är på väg att återta en del av den delegerade kompetensen. Dessa recentraliseringstendenser förefaller dessutom inte bara gälla det regionala självstyret, utan även den kommunala.

6. Tydlighet efterlyses – det aktiva konturskarpa företräderskapet

För det sjätte är det – mot bakgrund av statens ambivalenta hållning i regionfrågan – uppenbart att en ökad tydlighet måste till om det regionala företräderskapet skall kunna utvecklas i demokrati- och effektivitetsfrämjande riktning. Framförallt gäller det tydlighet med avseende på rollfördelning, kompetensfördelning och ansvarsfördelning mellan staten och olika subnationella nivåer. Samtidigt är det viktigt att notera, att kompetens- och ansvarsfördelningen sällan är statisk i en förhandlad flernivådemokrati. Snarare kan det ses som ett integrerat utfall av en kontinuerlig förhandlingsprocess. I den meningen blir den regionala suveräniteten förhandlad eller ”poolad”. I detta förhandlingsspel finns det både utrymme och anledning för det regionala företräderskapet att ta initiativ och agera aktivt. En sådan aktivitet förutsätter emellertid ett konturskarpt företräderskap, genom vilket regionerna upprätthåller en tydlig profil; den kontursvaga regionen blir lätt en svag förhandlingspart.

7. Partnerskap som innovation mellan demokrati och effektivitet

I denna värld av förhandlad politik på många nivåer och med många aktörer framstår – för det sjunde – idén om partnerskap som en konstruktiv och principiellt intressant innovation. Här förenas värden av medborgerligt deltagande och deliberation med effektivitetsvärden som rörlighet och flexibilitet i en förhandlingsdemokratisk process kring centrala politiska sakfrågor. Ambitionen att involvera ett brett spektrum av aktörer inom partnerskapets ram, i kombination med dess samtalsinriktade karaktär, har skapat ett demokratiskt mervärde som torde stimulera till fortsatt demokratiteoretisk diskussion. Samtidigt ger strukturen av förhandlingar i nätverk den regionala politiken anpassningsförmåga och flexibilitet – och därmed effektivitet. Lösningen är knappast idealisk; våra värdekonflikter är fortfarande levande. Partnerskapen kan därtill konstrueras på många olika sätt, där olika politikvärden tillgodoses i olika utsträckning. Men som konstruktion är partnerskapet både principiellt och praktiskt intressant, dels genom att det bildar ett konkret uttryck för en komplex förhandlingsdemokrati på många nivåer, dels genom att det förmedlar en acceptabel balans mellan politikens värden. För att partnerskapen skall utvecklas och dess potential tillvaratas, och för att de aktörer som verkar inom dess ram skall finna det meningsfullt att engagera sig, krävs emellertid att samarbetet också ger konkreta resultat. När staten ger med ena handen och tar med den andra, och den delegerade kompetens som bildar fundamentet för arbetet i praktiken blir en chimär, riskerar man att på sikt slå sönder grunden för verksamheten.

8. Den regionala samverkan skör – med ”bypolitiken” som fiende

Men även om partnerskapet på många sätt utgör ett innovativt förhållningssätt inom ramen för en komplex flernivåpolitik på regional botten, så kan vi – för det åttonde – konstatera att samverkan kring regionfrågor i allmänhet fortfarande är skör. ”Bypolitiken” ligger ständigt runt hörnet, och det gäller att balansera lokala initiativ och intressen mot övergripande

regionala hänsyn. Att det finns intressekonflikter mellan olika kommuner och landsting är emellertid knappast något nytt, och man kan här hävda att det är bättre att föra upp dess motsättningar till ytan och bygga in dem i olika regionala samverkansformer än att låta dem frodas i relativ avskildhet. I det perspektivet är mer institutionaliserade former för regional samverkan att föredra framför informella samarbetsmönster. De formella samverkansstrukturerna undermineras inte lika lätt och skapar i större utsträckning, genom det fasta samtalsforum som bildas, förutsättningar för att regionpolitiken efterhand skall kunna utvecklas till ett plussummespel. I mer lösa samverkansformer är osäkerheten väsentligt större, inte minst mot bakgrund av den kommunala vetorätten. Det räcker med att en kommun motsätter sig regional samverkan för att processen helt skall gå i stå. Även här har staten uppvisat en ambivalent hållning. Genom kommunernas vetorätt har man i praktiken försäkrat sig om en relativt stor handlingsfrihet i regionfrågan. Med ett fåtal strategiskt utvalda kommuner på sin sida, kan man skjuta stora delar av utvecklingen mot regional självstyrelse i sank.

9. Politiskt ledarskap på regional nivå

Mot bakgrund av den osäkerhet som präglar regionfrågan, med avseende kompetens- och ansvarsfördelning, förhandlad flernivådemokrati och självstyrets framtid, kan vi – för det nionde – notera att ett regionalt politiskt ledarskap är av stor betydelse. Men det politiska ledarskapet i den komplexa flernivådemokratin kommer med ett delvis nytt innehåll. I negativ mening handlar det om att identifiera och undvika hot, om att ”desarmera” potentiella problem, om att improvisera, att ha beredskap för provisoriska lösningar och om att sörja för flexibilitet och rörlighet i organiseringen av politiken. I positiv mening handlar om att sätta agendan och kontinuerligt identifiera tänkbara framtidsfrågor och samarbetspartner, om att löpande lokalisera viktiga samförståndssituationer och om att ta tillvara potentiellt konstruktiva förhandlingsmiljöer. Till stor del handlar ledarskapet om att göra osäkerheten till en tillgång. Genom att ta initiativ, skaffa sig kunskapsövertag och presentera analysunderlag kan

man ”skapa” eller konstruera ett mått säkerhet och därmed påverka förhandlingsutfall. Men här, liksom i förhandlingsdemokratin i övrigt, handlar det om att balansera den slutna förhandlingskulturen med en öppen deliberativ opinionskultur. Att leda blir därmed en fråga, både om att skickligt förhandla och om att framgångsrikt samtala och bilda opinion.

Det politiska ledarskapet i förhandlingsdemokratin handlar också om ledarskap på många nivåer. Här uppstår lätt lojalitetsproblem. Att leda i en sådan miljö av överlappande lojaliteter förutsätter en tydlig profil och en klar övergripande viljeinriktning. Även här kan emellertid osäkerheten vändas till en fördel. Genom att tydligt ta initiativ och bilda strategiska allianser kan kompetensområden vidgas och suveräniteter befästas. Men ledarskapet i förhandlingsdemokratin är också brobyggande. Att leda innebär att reglera konfliktnivån i spänningsfältet mellan olika politiknivåer, såväl inomnationella som transnationella. Att leda i flernivådemokratin kräver mikrodiplomatisk kompetens. Det kräver också politiskt mod – ett mod att se bortom det lokala egenintresset till förmånen för det regionala allmänintresset, att lyfta blicken över konfliktyllda detaljfrågor och sätta in politiken i ett vidare sammanhang.

Beställning av skriften kan göras på tel 020-313 230,
fax 020-313 240 eller via något av förbundens
hemsida www.lf.se eller www.svekom.se.
ISBN 91-7289-138-6

 SVENSKA
KOMMUNFÖRBUNDET



 LANDSTINGS
FÖRBUNDET