



LUND UNIVERSITY

Nosam : nordvästskånska kommuner i sökande efter en ny samarbetsprofil (Rapport i projektet Regionalisering och flernivådemokrati)

Fernández, Christian

1999

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Fernández, C. (1999). *Nosam : nordvästskånska kommuner i sökande efter en ny samarbetsprofil (Rapport i projektet Regionalisering och flernivådemokrati)*. [Publisher information missing].
<http://www.svet.lu.se/Projekt/Regionprojektet/Pdf-rapporter/NOSAM.pdf>

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

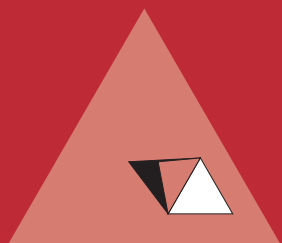
Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



REGIONALISERING OCH
FLERNIVÅDEMOKRATI

CHRISTIAN
FERNANDEZ

NOSAM

Nordvästskånska kommuner i sökande
efter en ny samarbetsprofil

STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN
LUNDS UNIVERSITET

Skrifter utgivna vid Statsvetenskapliga institutionen vid
Lunds universitet

Department of Political Science
Lund University

NOSAM

Nordvästskånska kommuner i sökande efter
en ny samarbetsprofil

Christian Fernández

Distribution: Statsvetenskapliga institutionen, Lund

Christian Fernández, född 1971, är doktorand vid Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet.

© Statsvetenskapliga institutionen Lunds universitet
Grafisk form: PROSE DESIGN & GRAFIK
Tryck: Reprocentralen
Lund 1999
ISBN 91-88306-16-X

Innehåll

NOSAM – en ny samarbetsform 7

Vad är NOSAM? 8

Undersökningens inriktning och uppläggning 9

Inriktningen 9

Studiens uppläggning 11

Motiv för samarbete 13

Internationalisering och europeisering ur ett lokalt perspektiv 13

Nationsgränsernas upplösning och flernivåberoendet 13

”Marknadisering” och konkurrens 16

Kommunal autonomi och kollektiv handlingskraft 17

Kollektiva samarbetsmotiv 18

Skåne län och regionfullmäktige 19

Balansen i Öresundsregionen 21

Varierande förutsättningar och inre skiljelinjer 24

Helsingborg – en regional storstadshegemon? 24

Blå kustkommuner och gröna inlandskommuner 25

Geografiska ytterområden och ambivalenta medlemmar 28

Samarbetet och organisationen 30

Autonomins och inflytandets förutsättningar 30

Samarbete i nätverk 33

Delarna och helheten 35

Samverkan eller koordination? 37

Organisationen NOSAM 39

NOSAM som ett policy-nätverk 39

NOSAM:s kollektiva handlingskraft 41

Sammanfattande slutsatser 44

Referenser 47

I NOSAM – en ny samarbetsform

Vid slutet av 1995 gick Nordvästra Skånes Kommunalförbund, NSK, i graven. Inre splittringar och sjunkande medlemsantal ifrågasatte såväl organisationens effektivitet som dess legitimitet. Majoritetsstyret innebar att socialdemokrater och moderater alternerade vid rodret, vilket underminerade långsiktigheten och kontinuiteten i arbetet. Vidare innebar de stora kommunernas dominans att missnöjet spred sig bland småkommunerna. I hög grad var dessa problem konsekvenser av de formella regler som styr kommunalförbundens kriterier för representation och beslutsfattande.

Vid sidan om de interna problemen fanns det emellertid också ett betydande yttre förändringstryck. Enandet av de två skånska länen, Malmöhus och Kristianstads, blev ett andra argument för NSK:s upplösning. Det nya Skåne län är ett stort steg på vägen mot närmare integration av Skånes olika delar samt ett försök att råda bot på den ”administrativa röra” inom länet som även Regionberedningen uppmärksammade (SOU 1993:97, 48). Förekomsten av kommunalförbund på skilda håll och kanter inom länet uppfattades av regionförbundet som ett desintegrerande och därför icke önskvärt element.

Behovet av någon form av samverkan mellan de nordvästskånska kommunerna kvarstod emellertid, möjligtvis i än högre grad än tidigare. Efter den skånska regionens återuppståndelse med Regionförbundets successivt växande grad av självstyre och den kraftiga fokuseringen på de gamla residensstäderna Malmö och Kristianstad, spred sig en oro bland de gamla NSK-kommunerna över att de skulle förpassas allt längre ut i periferin i förhållande till länets maktcentra. Framför allt i Helsingborg såg man med misstänksamhet på den utveckling som ägde och äger rum i Malmö. Därför blev det angeläget att skapa en ny organisation eller ett forum som kunde representera och

bevaka nordvästra Skånes intressen gentemot omgivningen i allmänhet och Regionförbundet i synnerhet. Följande år, 1996, bildades ett sådant organ, NOSAM (Nordvästra Skånes Kommuner i Samverkan).

Vad är NOSAM?

Erfarenheterna från misslyckandet med NSK ställde krav på en helt ny organisationsform om inte NOSAM skulle gå samma öde till mötes som det gamla kommunalförbundet. En avsevärt lägre profil med betydligt större och mer jämlikt inflytande för varje enskild kommun var en grundläggande förutsättning eftersom det förflutnas skugga fortfarande vilade tungt över det nya initiativet. Till slut har dock samtliga av NSK:s ursprungliga medlemmar anslutit sig, dvs Helsingborg, Ängelholm, Landskrona, Klippan, Bjuv, Åstorp, Båstad, Svalöv, Höganäs och Örkellunga.

NOSAM är en ideell förening, avsevärt mindre formell och reglerad än vad ett kommunalförbund är. I den beslutsfattande kommittén sitter två representanter från varje medlemskommuns ledning. För att främja ett beslutsfattande med större inslag av konsensus än vad som tidigare varit fallet, består varje par av en representant för hemkommunens sittande majoritet samt en för dess minoritet. Ambitionsnivån är pragmatisk och resultatinriktad i det avseendet att ideologiska skiljelinjer tonas ned och konfliktladdade ämnen strategiskt undviks. Interaktionsformen bygger på argumentation, diskussion och jämkning, medan votering och majoritetsbeslut helt har övergivits. Informaliteten i beslutsfattandet är karakteristisk för verksamheten.

Idén bakom verksamheten är emellertid inte att NOSAM skall vara ett beslutsfattande organ i strikt mening och kommunernas representant utåt, utan att det i första hand skall vara ett forum för diskussion, idéspridning och samordning. Organisationens syfte, såsom det hittills har formulerats, är att gynna den kommunala utvecklingen genom att skapa ett fruktbart internt samarbetsklimat samt att jämna marken för ett

aktivt externt agerande från kommunernas sida, var för sig såväl som gemensamt. I det inre samarbetet är nätverksbyggande ett nyckelord. Utåt är koordinerat agerande ett återkommande begrepp.

Undersökningens inriktning och uppläggning

NOSAM har nu varit verksam i två år och skall enligt överenskommelse vid bildandet bli föremål för en oberoende utvärdering. Detta är anledningen till framförliggande rapport. Perspektivet är brett och avsikten är att omfatta de faktorer som är av central betydelse för organisationens fortsatta verksamhet. I det avseendet kan undersökningen sägas vara framtidsinriktad. NOSAM befinner sig emellertid fortfarande i sin linda och söker efter en egen profil, vilket innebär att vare sig verksamhetsfältet eller organisationsformen är mer än diffust utstakade. De två första åren bör i första hand betraktas som en provotid som gått åt till att sondera terrängen.

Föreliggande undersökning är inte någon utvärdering i traditionell mening. Därtill är tiden som har förflutit sedan bildandet av NOSAM för kort. Dessutom finns det inga konkreta verksamhetsmål att utvärdera mot, varför de traditionella utvärderingsmodellerna får betraktas som tämligen olämpliga för fallet i fråga. Det handlar snarare om att försöka kartlägga NOSAM:s handlingsmöjligheter mot bakgrund av de kommunala förutsättningarna i bred bemärkelse och de samhälleliga utvecklingstendenserna i stort. Genom att belysa både aktörerna och den struktur de verkar i får vi en bättre förståelse för hur det mellankommunala samarbetet gestaltar sig. Utifrån det perspektivet kommer jag på de följande sidorna att diskutera vilka problem och möjligheter som kan tänkas vänta NOSAM i dess fortsatta verksamhet.

Inriktningen

1) *Vilka motiv finns det för ett samarbete som sträcker sig över kommungränserna?*
Det grundläggande antagandet är att NOSAM inte bara är en ersättare

till NSK, utan att det också finns mer djupgående och omfattande faktorer, både generella och specifika, i den samhälleliga utvecklingen som ökar samarbetsincitamenten mellan kommunerna och deras behov av att skapa nya aktörsmodeller. Den internationella och den europeiska dimensionen finns med inte bara i beslutsfattandet på riksnivå, utan även på de regionala och lokala nivåerna. Genom det ökade externa inflytandet som är en följd av nationsgränsernas minskade betydelse blir de yttre ramarna för kommunernas handlingsfrihet snävare. Samtidigt så leder privatiseringen och marknadens tilltagande svängrum till ytterligare en begränsning av den kommunala handlingsfriheten, så till vida att offentliga beslutsfattare måste ta större hänsyn till mer eller mindre självständiga ekonomiska aktörer i sitt agerande. Utöver dessa generella förändringstendenser, märks i det här fallet framför allt specifika faktorer som sammanslagningen av de två skånska länen och bildandet av ett demokratiskt representativt styrelseorgan, regionfullmäktige, samt den tilltagande konkurrensen mellan Helsingborg och Malmö i och med byggandet av den fasta förbindelsen över södra Öresund. Dessa yttre "hot" skapar motiv för ett fortsatt samarbete över kommungränserna i nordvästra Skåne, möjligen ännu mer nu än tidigare. Målsättningen med det kollektiva handlandet är således att öka den gemensamma handlingskraften för att på ett framgångsrikt sätt kunna möta de nya utmaningar som kommunerna ställs inför.

2) *I vilken utsträckning kan NOSAM motsvara de förväntningar som de ovan beskrivna utmaningarna ställer på samarbetet?* NSK representerade en organisationstyp medan NOSAM representerar en helt annan. Med den nya nätverksmodellen ökar medlemmarnas individuella handlingsfrihet eftersom verksamheten helt baserar sig på frivillighet. Samtidigt går det att argumentera för att organisationsformens löslighet och bristen på någon ideologisk eller formell sammanhållning mellan aktörerna försvårar det kollektiva agerandet. Organisationens mål blir underordnade de enskilda kommunernas, varigenom handlingskraften utåt möjligen blir lägre än i den organisationsmodell som NSK byggde på. Samspelet med näringslivet är en annan uppgift som NOSAM måste hantera. Verksamhetsformens informalitet och nedtoningen av de

ideologiska skiljelinjerna underlättar troligtvis utbytet med den privata sektorn. Vidare medför nätverksorganisationens öppenhet och flexibilitet en förmåga att tidigt känna av och anpassa sig till förändringstendenser. Avsaknaden av formella strukturer gynnar organisatorisk anpassning. Den gör emellertid också verksamheten mera sårbar för inre förändringar, då nätverksorganisationer i väldigt hög grad är beroende av de aktörer som de utgörs av.

Studiens uppläggning

Undersökningen utförs på uppdrag av NOSAM och har förmedlats till Statsvetenskapliga institutionen i Lund via organisationens koordinator Magnus Hultgren. Inriktning och arbetsordning har diskuterats fram i samråd mellan Hultgren och författaren. Det har funnits en önskan att få flera olika aspekter belysta, varför framställningen snarare har fått karaktären av en kartläggning och översikt av flera olika relevanta frågeställningar, än en vetenskapligt snäv och djuplodande utredning. Detta medför att de separata analyserna på intet sätt bör betraktas som uttömmande eller fullbordade för ämnesområdena i sin helhet. Eftersom NOSAM fortfarande befinner sig i sin linda, har syftet med arbetsmetoden varit att ge perspektiv på den nya och relativt oprövade verksamhetsformen.

Det empiriska material (uppgifterna) om NOSAM som ligger till grund för undersökningen är huvudsakligen av två olika typer, intervjuer och organisationens egna dokument. Intervjuerna har varit en mycket viktig informationskälla för att förstå samarbetets dynamik samt för att kunna se verksamheten ur olika kommunala perspektiv. På grundval av dessa har författaren kunnat få en uppfattning om de inre skiljelinjerna såväl som de gemensamma ståndpunkterna. Ett sådant beroende av intervjumaterial är dock inte helt oproblematiskt ur vetenskaplig synvinkel. Det finns en risk att intervjuobjektens uppfattningar och åsikter färgar av sig på forskaren, framför allt om denne inte har tillgång till någon annan typ av kontrasterande material. Någon säker metod för att bibehålla distansen och neutraliteten i förhållande till studieobjektet

finns inte, mer än en medveten försiktighet och noggrannhet i uttolkning och jämförelse av olika utsagor. Min helhetsbedömning av de här genomförda intervjuerna är att det överlag har funnits en öppen och ärlig dialog samt en påfallande vilja bland kommunrepresentanterna att förmedla intrycken av samarbetets vedermödor och utvecklingsmöjligheter. Detta har naturligtvis underlättat undersökningens genomförande. En förteckning över de genomförda intervjuerna återfinns längst bak i rapporten tillsammans med övriga referenser.

Av NOSAM:s egna dokument är det framför allt verksamhetsbeskrivningarna, men även olika projektplaner och styrelseprotokoll, som har varit behjälpliga för att blottlägga samarbetets innehåll och generella målsättningar. Dessa har tjänat som värdefulla utgångspunkter och vägledning för framställningens avvägning och disposition. En referens som särskilt bör framhållas i sammanhanget är rapporten från de kommunbesök som regionförbundet genomförde under våren 1998. Den undersökningen har varit viktigt dels för att den genomförts av ett utomstående organ, dels för att den har kunnat användas som en katalog över de kommunala profilerna samt över kommunernas farhågor och förväntningar inför regionförbundets och regionfullmäktiges roll i det nya Skåne.

2 Motiv för samarbete

Det kommunala självstyret är djupt förankrat i den svenska demokratin. Inom ramen för den svenska enhetsstaten utgör varje kommun en politisk demokratisk enhet med tydligt avgränsade kompetenser över vilka ingen annan än den själv råder. Alla kommuner är jämbördiga och förutsätts vara självtillräckliga, i den bemärkelsen att de är kapabla att på egen hand leva upp till de kompetenser som de har blivit tilldelade.

En undersökning av det nordvästskånska kommunsamarbetet måste i någon bemärkelse ta detta faktum som sin utgångspunkt. Vilka mål förväntar sig NOSAM:s medlemmar uppfylla genom samarbetet som de inte kan uppnå på egen hand? Och ligger det något speciellt i tiden som gör ett samarbete av detta slag mer angeläget idag än för exempelvis tio år sedan? I detta kapitel kommer jag att ta avstamp i de generella förändringsvindar som sveper över de västeuropeiska samhällena för att sedan försöka åskådliggöra hur dessa makroprocesser påverkar de politiska förutsättningarna på den lokala nivån. Härvid kommer fokus att ställas på de nordvästskånska kommunernas gemensamma respektive individuella intressen av att samarbeta över de administrativa gränserna.

Internationalisering och europeisering ur ett lokalt perspektiv

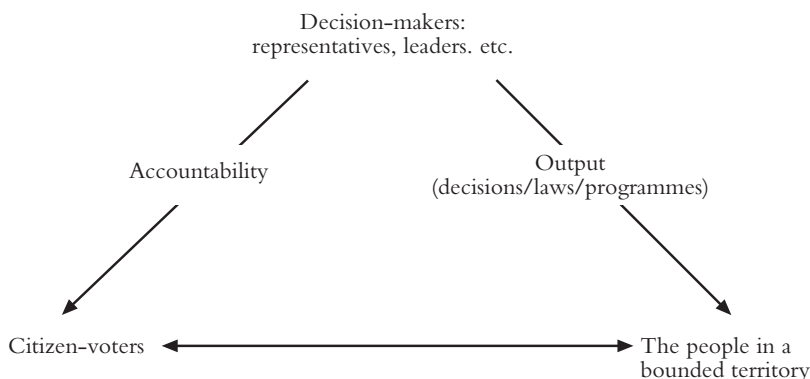
Nationsgränsernas upplösning och flernivåberoendet

Uppkomsten av nya former av samlarorganisationer och institutioner i allmänhet sker inte i ett samhälleligt vakuum, utan måste placeras i ett större sammanhang för att kunna förstås. Yttre omvälvningar och förändringar fortplantar sig nedåt i ett allt finare grenverk, vilket når ända ut till samhällets minsta enheter i slutändan. När vi försöker spåra

källan till dessa förändringseffekter rör vi oss uppåt från den konkreta nivån mot en allt högre abstraktionsgrad, där de klara konturena går förlorade, och endast diffusa tendenser och mönster finns kvar. Samtidigt blir det emellertid lättare för oss att urskilja vad alla de här omvälvningarna har gemensamt och vilken/vilka deras grundläggande drivkraft/er är. Internationalisering och europeisering är viktiga sådana drivkrafter som beskylls och tilldelas äran för mycket av det som händer i dagens samhälle. Men internationalisering och europeisering är som bekant inte något som bara äger rum mellan stater. Sålunda är exempelvis det europeiska integrationsprojektet inte enbart en union mellan 15 europeiska statsledningar, utan en process där gränsöverskridande kontaktytor och nätverk uppstår mellan kommuner, regioner, företag, organisationer och privatpersoner, med en hastighet och omfattning som de respektive regeringarna inte kan kontrollera. Det är en process som innebär en fördjupning och utvidgning av sociala relationer och institutioner över tid och rum, vilket innebär att vi i vårt dagliga liv i allt högre grad påverkas av geografiskt avlägsna händelser, samtidigt som lokalt fattade beslut kan få globala återverkningar (Held, 1995, 20).

Av ovanstående definition följer att internationalisering är en process varigenom institutioner, statliga såväl som inom- och överstatliga, blir alltmer ömsesidigt beroende av varandra. Efterhand som nationsgränsernas betydelse minskar, naggas statens monopol på det utrikespolitiska agerandet i kanten, och den internationella dimensionen blir alltmer närvarande i det kommunala och regionala beslutsfattandet. Ju öppnare samhälle, desto mottagligare blir det för yttre påverkan. Inom den Europeiska Unionen är detta ömsesidiga beroende längre gånget än någon annanstans och möjligen också kvalitativt annorlunda. Implementeringen av Enhetsakten (1987) och Maastrichtfördraget (1993) har inte bara inneburit att de starka externa aktörernas inflytande på det inhemska beslutsfattandet underlättas. Det innebär också att ett sådant inflytande blir legitimt (Kohler-Koch, 1997, 4). Den brittiske demokratiteoretikern David Held hävdar att dessa förändringar väsentligen förändrar villkoren för den liberala demokratin så som vi traditionellt föreställer oss den. Vi kan inte längre betrakta de demo-

kratiska enheterna, kommuner, regioner, stater, som suveräna system inom ett visst kompetensområde, där endast de interna aktörerna bestämmer enhetens öde. De externa störningarna förvränger och förvanskar den förmodade korrespondensen mellan väljarnas preferenser (input), å ena sidan, och det demokratiska systemets styre över samhällsmedborgarna (output), å andra sidan (Held, 1995, 224ff).



Figur 1: Den traditionella uppfattningen av förhållandet mellan väljare, förtroendevalda och medborgare i den liberala västerländska demokratin (Held, 1995, 224).

Omvärldsberoendet och det europeiska politiska klimatets komplexitet, svåröverskådlighet och föränderlighet ställer högre krav på ett snabbt, effektivt och flexibelt beslutsfattandet som i allt mindre utsträckning kan tillgodoses av den centrala nivån ensam (Sharpe, 1993; Johansson, 1995; Jeffrey, 1996). Parallellt med nationsgränsernas avtagande betydelse för de sociala interaktionsmönsterna, uppstår nya lokala och regionala områden betingade av geografisk närhet; ett slags omgruppering av det socioekonomiska territoriet som frammanar politiska anpassningar. Sveriges medlemskap i EU innebär på sikt att denna utveckling accelereras. För kommunernas del medför det sannolikt att relationen till staten gradvis kommer att förändras. Under övergångsfasen skapas förutsättningar för dem att flytta fram sina positioner och påverka beslutsfattandet på fler nivåer än den egna. Samtidigt så

ökar emellertid inflytandet från andra aktörer i kommunernas närhet och omgivning, exempelvis regionen och andra närbelägna subnationella organ. Å ena sidan innebär det att kommunen blir mer beroende och påverkbar för dessa aktörers handlingar, å andra sidan medför det att dess egna möjligheter att utöva inflytande ökar. Ett tilltagande flernivåberoende växer fram där flera olika besluts- och kompetensnivåer kopplas till varandra och sammanflätas i nätverk. Den politiska maktens belägenhet blir därigenom flyktig och svår att statistiskt härleda till specifika institutioner. (Marks *et al.*, 1996).

"Marknadisering" och konkurrens

Den *politiska* internationaliseringen som framför allt är ett resultat av den fortgående västeuropeiska integrationen, enligt vad som beskrivits ovan, påverkar lokala beslutsfattare på direkt synbara sätt. En mer indirekt, men absolut grundläggande och långvarig faktor är den *ekonomiska* internationaliseringen varigenom kapital och produktionsfaktorer blir alltmer flyktiga. Utvecklingsscenariot kan beskrivas som en successiv övergång, alltifrån 1970-talet och framåt, från ett industriellt samhälle med starkt territoriellt förankrade näringslivsstrukturer, till en postindustriell kunskapsintensiv och "avterritorialiserad" företagskultur. Under de nya förutsättningarna kan enskilda företag och hela branscher i långt större utsträckning än vad som tidigare var möjligt fritt välja etableringsort (se Jacobs, 1984; Goldsmith, 1987, 23f och 1995, 233; Johansson, 1995).

Parallellt med den här utvecklingen och troligtvis som en partiell konsekvens av densamma, har Västeuropas välfärdsstater (med undantag för Storbritannien) genomgått flera decentraliseringsvågor. Tjänster och uppgifter som blivit alltmer betungande för den centralstliga nivån har överförts ("off-loading") på subnationella nivåer, däribland välfärdstjänster. Denna kostsamma subnationella kompetensutökning, som i Sveriges fall framför allt fallit på kommunernas lott, har medfört ett större beroende av skatteintäkter och därigenom ett växande utvecklingsekonomiskt ansvar (Sharpe, 1993, 25; Gustafsson, 1992, 3ff). Företagens ökade rörlighet i kombination med kommunernas

växande tillväxtansvar, har frammanat vad som skulle kunna beskrivas som en konkurrenssituation mellan regionalt närbelägna städer i jakten på företagsetableringar, investeringar och inflyttning (Goldsmith, 1995, 234). Denna konkurrens kommer inte bara från den nationella arenan, utan även från orter i grannländer, inte minst efter Sveriges medlemskap i EU. Det allt tuffare ekonomiska klimatet tvingar kommunerna att söka olika strategier för att bemöta omvärldskonkurrensen på ett kraftfullt sätt. Ett tydligt exempel på en sådan strategi är det tilltagande samarbetet och koordinationen mellan privat och offentlig sektor på den subnationella nivån (Jerneck, 1993, 277f; Stoker, 1995, 54ff). En trolig konsekvens är att kopplingarna till och utbytet med regionala ”storstadshegemoner” blir allt viktigare för de perifera kranskommunernas ekonomiska välmående.

Kommunal autonomi och kollektiv handlingskraft

Flernivåberoendet och beroendet av den privata sektorn utgör för kommuner precis som för stater och andra politiska enheter ett hot mot handlingskraften, eftersom de inskränker handlingsalternativen för de offentliga beslutsfattarna. Handlingskraft kan här definieras som den demokratiska enhetens förmåga att agera, oavsett den struktur och de aktörer som omger den (se Goldsmith, 1995). Det externa inflytandet i det demokratiska systemet som Held omtalar innebär således inte i första hand en begränsning av handlingsfriheten – de handlingar som i det här fallet kommunerna får vidta på grundval av konstitutionen och väljarnas mandat – utan en begränsning av den faktiska handlingskraften varigenom de förtroendevalda kan genomdriva beslut som överensstämmer med väljarkårens preferenser; systemets förmåga att leverera den politik som det har fått i uppdrag. Denna handlingskraft, *demokratisk effektivitet*, som ett demokratiskt värde i sig tillmäts allt större betydelse för det demokratiska systemet, vid sidan om de klassiska *deltagande* och *ansvarsutkrävande* (Se exempelvis Dahl & Tufte, 1973; Dahl, 1994; Goldmann, 1995).

För kommunerna innebär flernivå- och marknadsberoendet ett dilemma. Å ena sidan kan de bevara en hög grad av autonomi och formell

handlingsfrihet, om de accepterar att samhällsutvecklingen i stort leder till en successiv minskning av deras handlingskraft. Å andra sidan kan de ansluta sig till olika samarbetsorganisationer för att öka den externa handlingskraften. Det sistnämnda tvingar dem emellertid att agera i enlighet med vissa för samarbetsparterna gemensamma strategier, vilket medför att en del av den enskilda aktörens handlingsfrihet och autonomi överförs till samarbetsorganisationen. Dynamiken och spelet mellan dessa två värden, *individuell autonomi* och *kollektiv handlingskraft*, utgör den centrala dimensionen i det gränsöverskridande kommunsamarbetet. Beroende på hur den externa hotbilden uppfattas varierar prioriteringarnas relativa fördelning i sådana sammanslutningar. Eftersom alla kommuner inte är jämbördiga i praktiken, utan vissa är större och mer oberoende än andra, så kommer prioriteringarna mellan de två olika värdena dessutom att variera inom samarbetsorganisationerna, beroende på de enskilda aktörernas förutsättningar och förväntningar. I de följande två avsnitten kommer de gemensamma och enskilda samarbetsmotiven i organisationen NOSAM att behandlas, med avseende på hur handlingskraft och autonomi prioriteras.

Kollektiva samarbetsmotiv¹

Det finns ett gammalt ordspråk som förordar att man skall smida medan järnet är varmt. Denna devis är kännetecknande för den anda som i tilltagande grad har präglat svenska subnationella nivåers agerande på de politiska arenorna under senare år. I NOSAM:s fall är det tydligt att kommunledningarna söker nya vägar och samarbetsformer för att utöva inflytande när omgivande strukturer befinner sig i en förändringsprocess med oklar utgång. Det finns en utbredd rädsla för att kommunerna skall förbipasseras och marginaliseras om inte de kommunala beslutsfattarna själva tar aktiv del i formgivningen av de nya institutionella strukturerna innan dessa hinner utkristalliseras och stelna. Dessa upplevda yttre hot och utmaningar är den primära orsaken till NOSAM:s bildande.

¹ Detta och följande avsnitt bygger huvudsakligen på de intervjuer som finns redovisade i källförteckningen samt på NOSAM:s egna verksamhetsbeskrivningar, protokoll och projektmaterial. Övriga källor redovisas som vanligt löpande i texten.

Skåne län och regionfullmäktige

Enandet av Kristianstads och Malmöhus län medför att hela 33 kommuner måste samsas inom samma regionala administration. Rent statistiskt innebär det att kommunernas möjligheter till inflytande på den regionala nivån minskar. Men samtidigt som länets storlek ökar och därigenom antalet partikulära intressen, så skapas något paradoxalt ett större utrymme för kommunalt inflytande på den regionala nivån genom upprättandet av ett direktvalt beslutsorgan, regionfullmäktige. Vad som följaktligen är viktigare än sammanslagningen av de två skånska länen är det nya länets kvalitativa förändringar. En kraftig maktförskjutning har skett från länsstyrelserna och staten till det nya folkvalda regionala organet beträffande så viktiga områden som infrastruktur, kommunikationer, näringsliv, utbildning, turism och kultur (Regionförbundet Skåne, 1997). Frågor som tidigare låg utanför den lokala politikens räckvidd har därmed decentraliserats och demokratiserats.

Det nya regionfullmäktige, som träder i kraft 1999, bygger på en betydligt större överlappning mellan regionalt och lokalt än föregångaren landstinget. Härigenom har det uppstått en oro hos framför allt medelstora och mindre kommuner över att regionfullmäktige skall komma att domineras av ett fåtal stora kommuner, exempelvis Malmö, Helsingborg och Kristianstad. I en församling med så många olika aktörer kan det på sikt bli så att de starkastes intressen blir styrande på de svagares bekostnad. Även bland de större kommunerna kan emellertid en oro märkas över hur byråkratiskt överflöd, handlingsförlamning, ställningskrig och ständiga låsningar skall kunna undvikas i det nya regionala "superorganet", där man inte bara kämpar mot politiska utan också territoriella splittringar (Regionförbundet Skåne, 1998). I det hänseendet är det tydligt att det nya politiska läget utgör ett förändringstryck på kommunerna, vilket i än högre grad än tidigare gynnar olika typer av koalitionsbildning till försvar för den kommunala demokratin och det externa inflytandet. NOSAM är ett exempel på en sådan koalition.

I NOSAM:s fall har det fallit sig naturligt att ett antal grannkommuner går ihop i en samarbetsorganisation för att vinna kraft och tyngd i de frågor där gemensamma ståndpunkter har uppnåtts. Den territoriella avgränsningen, erfarenheterna av tidigare samarbete i NSK samt förekomsten av en gemensam bostads-, arbets- och utbildningsmarknad underlättar väsentligen ett sådant samarbete över kommungränserna. Det yttre ”hot” som länssammanslagningen och den kompetensstarka regionala nivån utgör medför inte bara att incitamenten till samarbete i gemensamma intressen ökar. Det leder troligtvis också till att dessa intressen i relation till omvärlden tenderar att växa i antal och omfång. I NOSAM:s verksamhetsbeskrivningar understryks ständigt behovet av nätverksbygge och ökad social interaktion mellan medlemmarna, i syfte att skapa en väl integrerad och sammanhållen nordvästskånsk region. Ju djupare förankrad gemenskapen görs, desto lättare kommer det sannolikt att bli för kommunerna att finna gemensamma intressen, vilket i sin tur gör NOSAM till en handlingskraftigare och mer effektiv organisation.

Syftet bakom NOSAM är emellertid inte endast att säkra det kommunala självstyret, utan också att institutionalisera ett kontinuerligt kommunalt inflytande på länsnivå. Särskilt viktigt är detta i den nu rådande förändringsprocessen när gränsdragningen mellan regionala och lokala kompetensområden håller på att etableras. Formella generella regler för kompetensfördelningen utseende finns naturligtvis i propositionen om regional försöksverksamhet som antogs av riksdagen vid slutet av 1996 (Proposition 1996/97:36), men inom dess ramar kommer med största sannolikhet en praktisk arbetsfördelning att växa fram utifrån förhandlingar och kompromisser i den dagliga verksamheten. Dessutom så står det nämnt i denna proposition att det regionala inflytandet över den kommunala nivån kan komma att öka i och med inrättandet av ett nytt regionalt beslutsorgan. Därför torde det vara särskilt viktigt för NOSAM-kommunerna, liksom övriga skånska kommuner, att vara aktiva och påverka gränsdragningen i inledningsskedet.

Balansen i Öresundsregionen

Öresundsregionen kan i flera avseenden betraktas som en helhet med en hög grad av inomregionalt ömsesidigt beroende. Den utveckling som sker i den ena änden kommer oundvikligen att påverka situationen i den andra och vice versa. Av tradition finns det något av en rivalitet mellan den skånska västkustens två storstäder, Malmö och Helsingborg, med anknytning till deras gynnsamma läge vid södra respektive norra Öresund. De svenska portarna mot kontinenten, hamnindustrin och färjetrafiken är några kännetecknande drag för båda dessa städer. De snarlika profilerna gör dem i viss mån till konkurrenter, framför allt i deras egenskap av förbindelselänkar för trafiken över sundet. Under 1990-talet har denna konkurrens tagit vad som förmodas vara en kraftig vändning till Malmös fördel i och med initierandet av brobygget. Den fasta förbindelsen mellan Malmö och Köpenhamn kommer med all sannolikhet att utgöra en effektiv och konkurrenskraftig kommunikationsväg, vilket implicerar en rubbning av den inomregionala balansen och en tydlig förskjutning av sundets tyngdpunkt söderut. För Helsingborgs del kommer detta att medföra negativa konsekvenser för den egna färjetrafiken, men framför allt en möjlig minskning av stadens, och kanske hela den nordvästskånska regionens, attraktionskraft och tillväxtprofil i relation till Malmö (Regionförbundet Skåne, 1998).

De potentiella effekterna av den fasta förbindelsen över sundet, oavsett vilken omfattning de får, kan indelas i tre huvudsakliga kategorier; direkta, indirekta och symboliska. De direkta effekterna utgörs av förändringarna i transport- och kommunikationsmönster. Hur stora dessa förändringar blir beror ytterst på tekniska och ekonomiska faktorer, såsom den nya förbindelsen snabbhet, komfort och överfartspriser i relation till kommunikationerna mellan Helsingborg och Helsingör. Helsingborgs möjligheter att påverka de direkta effekternas omfattning genom att svara på konkurrensen får i dagsläget bedömas som begränsade, då man i stort sett bara har överfartspriserna att laborera med, vilka sannolikt inte medger några större sänkningar. De indirekta effekterna är mer djupgående och omfattande än de direkta, men samtidigt också svårare att härleda och avgränsa. De utgörs generellt sett av relaterade investeringar och nyetableringar som kommer Malmö till

del som en konsekvens av broförbindelsen. Om förhållandet mellan Malmö och Helsingborg uppfattas som en dragkamp om statliga och privata investeringar och företagsetableringar utgör på sikt de indirekta konsekvenserna av brobygget en betydligt större utmaning mot Helsingborg med omnejd än de direkta. De komparativa geostrategiska fördelar som bron implicerar för Malmö och dess kranskommuner kommer naturligtvis att ha en stark dragningskraft på olika typer av institutioner och företag. Nära förknippade med dessa indirekta effekter är de symboliska, vilka delvis förstärker de indirekta och vice versa. Deras betydelse överstiger vida den faktiska. För malmöbor i allmänhet och för stadens politiker i synnerhet har bron kommit att representera den eftersträlvade transformation varigenom Malmö förhoppningsvis kommer att utvecklas från 1980-talets stagnerande industristad till 2000-talets post-industriella, internationaliserade och konkurrenskraftiga kunskapsstad (Regionförbundet Skåne, 1998; SDS, 1998/05/17, B1-3).

Av det ovan förda resonemanget framgår det att Öresundsbron har blivit den centrala symbolen i en delvis imaginär, delvis verklig bild av Malmö-regionen som stället där ”allting” händer för tillfället. Bildandet av en fristående högskola förstärker naturligtvis den bilden. I belysning av detta står det klart att ett av NOSAM:s mest centrala syften är att på ett koordinerat och kraftfullt sätt möta utvecklingen i Malmöregionen. Det handlar framför allt om att skapa en nordvästskånsk region – inte minst bilden av en sådan – som kan utgöra en konkurrenskraftig motpol till södra Öresund, beträffande såväl de symboliska som de indirekta effekter vilka beskrivits ovan.

Det står klart att Helsingborg själv av flera anledningar är en för liten aktör för att ensam kunna driva en kraftfull utvecklingsstrategi gentemot Malmö. I första hand p g a att de frågor som behöver uppmärksammas är av kommunalt gränsöverskridande natur och därför kräver ett mellankommunalt samarbete – såvida inte beslutsfattarna är beredda att förlita sig på och avvakta statens eller regionförbundets ageranden. Till denna kategori av samsarbetsområden hör naturligtvis, för att bara nämna några av de viktigaste, frågor om infrastruktur (exempelvis

Väst kustbanan och E4:an), utbildning (framför allt NOSAM-kommunernas gemensamma satsning på en växande satellit till Lunds universitet i Helsingborg), samt satsningar på en diversifierad och spetsinriktad turismnäring inom ramen för hela nordvästra Skåne. Sekundärt handlar samarbetet emellertid också om generella stordriftsfördelar vad gäller inköp av konsultuppdrag och privata tjänster. En slagkraftig socioekonomisk tillväxtpolitik förutsätter med andra ord ett gemensamt agerande inom större administrativa områden än de kommunala. Helsingborgs relativa otillräcklighet i de här sammanhangen kan också förstås utifrån att det ofrånkomligen är så att staden rent storleksmässigt är en svagare extern aktör än Malmö. Detta gäller i ännu högre grad om vi i ett Öresundsperspektiv jämför Malmö-Köpenhamn med Helsingborg-Helsingör. Troligtvis så förutsätter således en stadig motpol till södra Öresund en inkorporation av hela nordvästra Skåne såväl som Fredriksborgs amt.

Det mest illustrativa exemplet på NOSAM:s verksamhetsidé, vilket i det här sammanhanget kan tjäna som en konkretisering av resonemanget, är utan tvekan framtagandet av en gemensam marknadsplan för nordvästra Skåne. I den återfinns ett antal långsiktiga målsättningar som organisationens medlemmar skall förhålla sig till i sitt externa och interna agerande. Grundtanken är att samordna och likrikta de enskilda kommunernas utvecklingsinsatser till fördel för den nordvästskånska regionen som helhet. Det övergripande syftet är naturligtvis regional utveckling i bred bemärkelse, där särskild tonvikt läggs vid satsningar på boendemiljöer, näringsliv och kompetensutveckling. Medlen, med vilka syftet skall uppnås, är (förutom ett fördjupat samarbete över kommungränserna) närmare kontakter mellan offentliga institutioner och näringsliv. Behovet av ett koordinerat agerande med ömsesidiga konsultationer mellan offentlig och privat sektor upplevs som centralt för att målsättningarna skall kunna uppnås. Ett sådant skapande av varaktiga tillväxtregimer som består av flera olika institutions- och aktörstyper är, vilket jag hävdade tidigare, ett utbrett och kanske t o m nödvändigt subnationellt strategival, givet den ökade konkurrens mellan städer och mellan regioner som följer i internationaliseringens kölvatten (se ovan under 2.1).

Varierande förutsättningar och inre skiljelinjer

Helsingborg – en regional storstadshegemon?

Det råder ingen tvekan om att NOSAM:s visioner till stor del är Helsingborgs. Rivaliteten till Malmö, försvarandet av en inflytande-position i Öresund samt ambitionen att agera offensivt på den internationella arenan, kan naturligtvis inte tillskrivas någon av de andra kommunerna i NOSAM. Som initiativtagare till samlingsorganisationen och i kraft av dess storlek är det emellertid naturligt att Helsingborg indirekt är drivande i verksamheten och att denna i olika avseenden avspeglar just Helsingborgs visioner. Detta faktum behöver dock inte innebära ett dilemma eller ett konfliktfyllt inslag för organisationen. Helsingborg behöver i någon mening hela regionen bakom sig (ca 300.000 invånare) för att politiskt såväl som ekonomiskt kunna utgöra en motvikt till Malmöregionen. Men ”det som är bra för regionen, är också bra för dess kommuner”, vilket i stort sett alla de intervjuade har intygat.

När det gäller Helsingborg och dess kranskommuner, Höganäs, Klippan, Bjuv och Åstorp, så förefaller förhållandet vara relativt gott. Den geografiska närheten och pendlingen till och från Helsingborg ger redan på förhand goda förutsättningar för en gemenskapskänsla på gräsrotsnivå och uppåt som är betydligt svårare att finna i förhållande till andra kommuner. Samtidigt bör det också tilläggas att den påfallande storleksskillnaden gör att det faller sig mer eller mindre naturligt för exempelvis Bjuv och Klippan att mera villkorslöst acceptera Helsingborgs ledarskap. Att stå utanför samarbetet och försöka att hävda sig på egen hand kan inte bedömas som ett rationellt alternativ för kommuner med endast 14–15 tusen invånare. Ett asymmetriskt förhållande kan följaktligen öka de uppfattade samarbetsvinsterna för båda parter, men det medför också en risk att den starkare parten utnyttjar de svagare för sina egna syften. Helsingborgs betydelse för NOSAM är naturligtvis fundamental, men dess informella ledarroll förutsätter en reell prioritering av samarbetet med de övriga kommunerna. Utan ett

initiativrikt ”storstadslok” som är drivande och tar täten så kan troligtvis inte organisationen få mer än symbolisk betydelse.

En implicit källa till irritation tycks ha varit en tendens hos Helsingborg att emellanåt vända ryggen åt NOSAM och inte prioritera samarbetet i tillräckligt hög grad när det inte ligger i kommunens omedelbara intresse. Utbytet med Fredriksborgs amt på andra sidan sundet är ett exempel som har nämnts. Där har Helsingborg egenhändigt förhandlat i frågor som av kranskommunerna uppfattats som regionala till sin karaktär. Risken för ett sådant ”självsvåldigt” agerande är naturligtvis högre ju större och handlingskraftigare kommunen i fråga är. I grunden rör det sig troligtvis om olika behov och uppfattningar angående samarbetets innehåll. Kommunerna har, som jag redan nämnt, olika behov och förväntar sig därför olika saker av samarbetet eftersom verksamhetsfältet inte är tydligt utstakat. En uppgift som är av stor betydelse för de resurs- och kompetenssvaga kommunerna är utövandet av en kontinuerlig omvärldsbevakning i NOSAM:s regi. Flernivåberoendet i dagens allt komplexare politiska system ställer allt högre krav på kommunernas förmåga att bevaka och driva sakfrågor på flera olika arenor samtidigt. För de stora kommunerna är dessa krav betydligt lättare att leva upp till än vad de är för småkommunerna. Hos NOSAM:s minsta medlemmar finns det följaktligen ett starkt behov av att inte bara få organisationens stöd i kontakterna med regionförbundet, staten och andra externa aktörer, utan att dessutom få hjälp med att hålla sig informerade om de ”utrikespolitiska” skeenden som i något avseende kan påverka dem.

Blå kustkommuner och gröna inlandskommuner

En skiljelinje som avtecknar sig tydligt i NOSAM är den som går i nordsydlig riktning mellan kust- och inlandskommunerna. Denna osynliga gräns får av geografiska och näringslivsstrukturella skäl betydelse för hur interaktionsmönsterna utkristalliseras bland kommunerna. En grupp kommuner, *Fyra K* (Klippan, Perstorp, Åstorp och Örkelljunga), har bildat en egen kompletterande sammanslutning för att samverka i

ett större antal frågor av utpräglad ”inlandskaraktär”. På samma sätt finns det tendenser till ett närmare samarbete mellan vissa kustkommuner, exempelvis Båstad och Höganäs i frågor gällande miljö och turism. Det finns emellertid inga reservationer inom NOSAM mot att denna typ av subregionala grupperingar skulle vara skadlig för organisationens verksamhet. Snarare verkar det som om kommunernas företrädare uppfattar dem som nödvändiga komplement till det regionala samarbetet i stort.

Ett allvarligt problem som samtliga inlandskommuner brottas med är befolkningsminskningen och de osäkra framtidsutsikterna för det lokala näringslivet (med undantag för Örkelljunga). Utbildningsnivån är klart under riksgenomsnittet och sviktande sysselsättningsnivåer är en källa till oro på flera ställen. I Bjuv utgör den segslitna strukturomvandlingen från stagnerande tung industri till postindustriell företagskultur ett centralt problem. I Åstorp förebygger beroendet av jordbruksnäringen bekymmer. Samverkan i de för regionen gemensamma arbets-, bostads- och utbildningsmarknadsfrågorna är därför av mycket stort intresse för kommunerna i inlandet. Tillgången till kuststädernas gymnasieutbildningar och högskolan i Helsingborg, vilken så småningom kommer att byggas ut till Ängelholm och Landskrona, är viktig för utbildningsnivån i de små inlandskommunerna. Utflyttningen till kuststäderna leder till problem för bostadsmarknad och näringsliv. Ett koordinerat agerande inom dessa områden med betoning på infrastrukturella satsningar uppfattas därför som ytterst viktiga för att de negativa trenderna skall kunna brytas. Därtill blir förekomsten av ett effektivt kommunikationsnät till i första hand Helsingborg, Landskrona och Ängelholm, men även till Lund, Malmö och andra större orter utanför regionen avgörande för inlandskommunernas möjligheter att framledes kunna behålla sina invånare (Regionförbundet Skåne, 1998).

Kommunikationerna står överlag väldigt högt på de kommunala dagordningarna, inte bara i inlandet utan också i kustkommunerna. I Höganäs och Båstad är en utbyggnad av vägnäten och kollektivtrafiken

av stort intresse. Kommunernas perifera läge har dock kunnat kompenseras med en stark attraktionskraft baserad på det breda kulturutbudet och turismen. För de större städerna är naturligtvis Västkustbanan en primär angelägenhet. Likaså är den planerade tunneln genom sundet. Planeringen av Europakorridorens genomfartsväg är en fråga som har engagerat hela NOSAM, inte bara de direkt berörda kommunerna. I jämförelse med inlandskommunerna så finns det generellt sett färre oroshärddar kring kustkommunernas inre angelägenheter. Befolkningsutvecklingen är positiv och ekonomin relativt välmående. Ett visst undantag utgör Landskrona som fortfarande plågas av varvskrisens efterverkningar. Det strategiska läget vid havet och närheten till Malmö ger emellertid staden potential för ökad tillväxt och välfärd. Turistattraktionen Ven är en tillgång som troligtvis kan utnyttjas bättre än vad som hittills varit fallet (Regionförbundet Skåne, 1998).

Innebörden av uppdelningen av NOSAM i en östlig och en västlig sfär får inte överdrivas. I de flesta frågor har den sannolikt ingen nämnvärd betydelse. I vissa sammanhang kan den emellertid utgöra ett problem eller en utmaning. Flyttströmmen från öst till väst innebär som jag redan nämnt ett allvarligt problem för kommuner som Bjuv, Klippan, Åstorp samt, om än i något mindre grad, Örkellunga och Svalöv. Bostäder står tomma och ung kompetensstark arbetskraft går förlorad. Om NOSAM fallerar i att ur ett helhetsperspektiv tillägna dessa frågor tillräcklig uppmärksamhet och prioritet är det möjligt att de negativa konsekvenserna för det framtida samarbetet blir omfattande. Åtgärdsförslag som lyfts fram i de här sammanhangen är ökad samverkan i bostadspolitiska frågor och förbättrade kommunikationer mellan inlandets glesbygd och städerna vid kusten. En stor utmaning för NOSAM är turismen, som i varierande sammanhang allt oftare lyfts fram som en viktig framtida inkomstkälla. Inom ett relativt litet geografiskt område finns det en variationsrik och specialiserad turistnäring – alltifrån sol, bad och kultur till friluftsliv med ett rikt djur- och växtliv – som är i behov av samordning. Här finns det potential för ett fördjupat samarbete som skulle kunna gynna alla deltagande parter.

Geografiska ytterområden och ambivalenta medlemmar

Det är inte självklart vad som rent geografiskt bör räknas till nordvästra Skåne. Vissa kommuner som befinner sig i ytterkanterna av NOSAM-området har betydande kontakter i andra riktningar, vilket naturligtvis väcker frågan om vilka kommuner som bör ingå i organisationen. Det tydligaste exemplet är Örkelljunga, den senast tillkomna medlemmen och den enda som inte sitter med i nätverket *Stiftelsen Nordvästra Skåne*. Bland inlandskommunerna utgör den något av ett undantag p g a dess låga arbetslöshet, starka ekonomi och gynnsamma läge vid E4:an. Just vägfrågan och dess utbyggnad norrut får antas ha varit en viktig anledning till deltagandet i NOSAM-samarbetet. Erfarenheterna från NSK där kommunen hörde till de tidiga utbrytarna är inte särskilt bra, vilket gör att Örkelljunga sannolikt kommer att betrakta varje tendens till svällande byråkrati i NOSAM med stor misstänksamhet (Regionförbundet, 1998).

Beträffande misstänksamhet mot svällande byråkrati så gäller det samma i allra högsta grad för Ängelholm. Även om Ängelholm snarare tillhör regionens centrum än dess ytterområden så har hållningen till NOSAM varit ambivalent. NSK:s upplösning var till stor del en konsekvens av Ängelholms avhopp, vilket av uppenbara skäl inte har varit en god grund att bygga en ny organisation på. Icke desto mindre så förefaller kommunens inställning till samarbetet ha genomgått en utveckling i positiv riktning under tiden som passerat sedan anslutningen, vilken skedde med stor tveksamhet. Ängelholm tillhör utan tvekan regionens mera välmående kommuner med en god ekonomi, bra kommunikationer och ett strategiskt läge vid Skälderviken. Detta faktum förefaller ha spridit stor tillförsikt om kommunens framtida välstånd. Kommunledningen ser därför sannolikt betydligt färre potentiella vinster i ett gränsöverskridande samarbete än vad dess grannar gör. Vidare gör kommunens storlek att den inte är lika beroende av erfarenhetsutbyte med och kompetensutveckling från Helsingborg som de små kommunerna, samtidigt som Helsingborgs internationella profil och externa visioner inte finner någon motsvarighet i Ängelholm.

I söder så bildar Landskrona ett gränsområde mellan Malmös och Helsingborgs inflytandesfärer. Det finns emellertid ingen tveksamhet inom NOSAM att en så stor och viktig kommun är en självklar medlem i organisationen. När det gäller storleken befinner sig Landskrona i en liknande situation som Ängelholm. Den lokala administrationens storlek garanterar en viss nivå av oberoende, samtidigt som de blygsammare externa ambitionerna och inte minst förhållandet till Malmö skiljer sig kraftigt från helsingborgarnas. Däremot gör kommunens jämförelsevis sviktande välfärd Landskrona till en betydligt mera positivt inställd NOSAM-medlem än Ängelholm. En avvikande hållning gentemot Helsingborg m.fl. har kunnat urskiljas i fråga om Öresundsbron. På grund av Landskronas närhet och goda förbindelser till Malmö upplevs den fasta förbindelsens effekter troligtvis inte som negativa för stadens ekonomi. De goda kommunikationerna söderut medför snarare att bron till Köpenhamn uppfattas som tillväxtfrämjande.

Hittills har framställningen koncentreras på att förklara vilka strukturella drivkrafter det är som ligger bakom uppkomsten av en mellankommunal samarbetsorganisation, NOSAM, samt vilka principiella problem och utmaningar ett sådant samarbete har att handskas med. I detta kapitel sker ett byte av fokus, från motiven till samarbetets inre dynamik och organisationsform. Samarbetsmotiven återspeglar de yttre hot och utmaningar som kommunerna står inför, medan samarbetsformen i första hand återspeglar aktörernas värdering av autonomi i förhållande till kollektiv handlingskraft. Dessa prioriteringar får vid valet av samarbetsform konsekvenser för NOSAM:s förmåga att agera i olika sammanhang. En viktig faktor som kommunerna har att ta hänsyn till är behovet att kunna agera på flera nivåer och olika arenor. En annan är behovet av samordning med näringslivet. En erfarenhet som har varit viktig för de flesta av NOSAM:s medlemmar att dra lärdom av är det tidigare kommunalförbundets organisationsform. Ett större inslag av ömsesidighet och jämbördighet mellan små och stora, självständiga och beroende kommuner har varit en grundläggande förutsättning för samarbetsorganisationens överlevnad.

Autonomins och inflytandets förutsättningar

Den kommunala handlingskraften kan i det här sammanhanget definieras som kommunens förmåga att påverka medborgarnas materiella och immateriella välfärd i positiv bemärkelse, oavsett den struktur och de aktörer som omger de politiska beslutsfattarna (se Goldsmith, 1995). Två generella hot mot denna kan urskiljas: 1) Flernivåberoendets gränsöverskridande inflytande som till stor del är ett resultat av internationalisering och europeisering samt 2) privatiseringens och marknadsiseringens olika ekonomiska hinder och begränsningar för de politiska beslutsfattarnas handlande. Det andra

hotet är möjligen i första hand ett strukturellt sådant, då det inte rör sig om enskilda företags eller organisationers verksamhet, utan de socioekonomiska förutsättningarna i stort. Det tydligaste exemplet på detta är de senaste årens mer eller mindre ofrivilliga övergång från traditionell omfördelningspolitik till en alltmer tillväxtorienterad ekonomisk politik i subnationell regi. Detta gäller framför allt länder som Danmark och England, men även övriga västeuropeiska stater, däribland Sverige (Pickvance and Preteccille 1991 i Goldsmith, 1995, 233).

I ett europeiskt perspektiv har de svenska kommunerna under lång tid åtnjutit hög autonomi inom ett relativt stort, men tydligt avgränsat, kompetensområde. Möjligheterna till inflytande gentemot den centrala nivån har i gengäld varit små – till övervägande del har kanaliseringen av kommunala intressen skett genom Kommunförbundet (Goldsmith, 1987, 25). Samtidigt har såväl beroendet av som möjligheterna till direkt inflytande på den privata sektorn varit begränsade på den lokala nivån. Partnerskapet mellan privat och offentligt har till övervägande del utspelat sig på central nivå i den svenska välfärdsmodellen (Goldsmith, 1987, 25; Jerneck, 1993, 277). Den rådande utvecklingstendensen ger närmast upphov till en omkastning av detta förhållande. Å ena sidan minskar kommunens immunitet mot externt inflytande från en rad politiska och ekonomiska aktörer, å andra sidan har kommunen större möjlighet att ta egna initiativ för att själv påverka omvärlden och skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt.

En utbredd uppfattning är att ekonomins internationalisering och EU:s öppna marknad kommer att orsaka en inre polarisering mellan ekonomiskt starka respektive svaga kommuner och regioner, vilket är anledningen till inrättandet av EU:s strukturfonder. Oavsett om dessa farhågor infrias eller ej, så står det klart att den ekonomiska dimensionen är central i det subnationella politiska beslutsfattandet och grundläggande för dess handlingskraft. För Malmös del, exempelvis, så har önskvärldheten av ett större samarbete mellan offentlig och privat sektor – en 'utvecklingskoalition' – i syfte att komma igenom en tung och långdragen strukturuomvandling framhävts vid flera tillfällen (se t.ex.

Stenelo, 1993; Jerneck, 1993). Detta behov framstår i forskningslitteraturen som generellt för det moderna urbaniserade samhället. Härvid blir de lokala beslutsfattarnas förmåga att mobilisera och koordinera ett flertal olika aktörer och intressen från varierande sektorer av central betydelse vid skapandet av stabila *tillväxtregimer* (Stoker, 1993; Elkin, 1987; Stone, 1989).

Kommunernas utökade politiska handlingsfrihet ger dem två huvudsakliga alternativ, den extroverta, offensiva profilen, eller den introverta och defensiva. Den första handlingsstrategin, som ibland benämns *proaktiv* (Kohler-Koch, 1997), kännetecknas av att kommunen aktivt strävar efter att medverka och påverka genom att hålla sig framme vid ett tidigt stadium i beslutsprocessen. I den andra strategin, den *reaktiva*, är kommunen däremot avvaktande och initiativfattig i sitt externa agerande (Johansson, 1998). Eftersom sakfrågor och kompetensområden tenderar att vara gränsöverskridande i det flernivåberoende systemet, är det ofta oklart vilka aktörer som bör delta i varje enskild beslutssituation. Det faller i hög grad på de subnationella aktörerna själva att bevaka sina intressen på de arenor de berörs av (Östhol, 1996, 35f). Således berörs inte Helsingborgs invånare endast av de politiska beslut som fattas inom stadsgränserna, utan också av beslut fattade i Malmö-Köpenhamnsregionen, Helsingörs amt, regionfullmäktige i Kristianstad och naturligtvis regering och riksdag i Stockholm, för att bara nämna några exempel. Härvid ställs förekomsten av effektiva bilaterala informationskanaler och kommunikationsvägar i fokus. Under senare år har det s k *policy-nätverket* blivit en allt vanligare strategi för att tillgodose det växande behovet av gränsöverskridande politiskt inflytande. Det speciella med dessa nätverk är för det första att det inte rör sig om någon typ av konstitutionellt eller formellt politiskt arrangemang, och för det andra att kommunerna genom att samverka i de frågor där intressena sammanfaller söker axla den nya kommunala rollen på ett effektivare och mindre kostsamt sätt av vad som hade varit fallet om de agerade var och en för sig (Kohler-Koch, 1997, 6).

Samarbete i nätverk

Erfarenheterna från NSK har haft en fullständigt avgörande betydelse för den nya samarbetsmodellens utformning. NOSAM är i flera avseenden det gamla kommunalförbundets raka motsats. NSK:s svällande byråkrati och de dyra pensionsavtalen spred i slutfasen en mycket negativ inställning bland kommunernas representanter. Men orsakerna till den inre splittring som uppstod var betydligt mera omfattande än så. Eftersom representationen var proportionell blev de stora kommunerna starkt dominerande, samtidigt som de mindre kommunerna hade väldigt små möjligheter att utöva inflytande. Voteringsförfarandet innebar i praktiken att vissa medlemmar ständigt kunde bli överkörda under demokratiska förtecken. Dessa faktorer tillsammans bidrog till att sprida misstro och missnöje i flera av de inblandade kommunerna. Vid NOSAM:s bildande blev det följaktligen nödvändigt att konstruera en organisation baserad på frivillighet och konsensus. Majoritetsstyret, voteringarna och den proportionella representationen togs bort. Likaså gjordes med den övervägande delen av förvaltningen, vilken idag endast sysselsätter en heltidsarbetande tjänsteman. Den grundläggande tanken var att skapa en så kostnads-effektiv organisation som möjligt vars existens inte skulle bli ett självuppfyllande ändamål. I verksamhetsbeskrivningarna beskrivs denna organisation som ett nätverk.

Vad är då ett nätverk? Trots termens idag utbredda förekomst är frågan långt ifrån obefogad. Nätverket kan vara en spontant framvuxen företeelse eller, som i NOSAM:s fall, en medvetet skapad organisationsform (Borell & Johansson, 1996, 51f). Till skillnad från organisationer i ordets traditionella mening så kännetecknas nätverksorganisationen av att det inte finns en formell sammanhållande struktur mellan de ingående aktörerna. Dessa knyts istället samman genom någon form av ömsesidigt beroende, med avseende på exempelvis informationsutbyte, kostnadsspridning eller politisk samordning (Knoke & Kuklinski, 1982; Johansson, 1995, 29ff). I fallet NOSAM är

samtliga dessa egenskaper kännetecknande. Skulle det ömsesidiga beroendet mellan aktörerna upphöra, dvs behovet av kollektiv handlingskraft, så löses också nätverket upp. Emedan organisationens institutionella struktur i princip är ointressant, så ligger all tonvikt på samarbetets utfall, resultatet. Eftersom nätverksorganisationen helt baserar sig på frivillighet och i stort sett saknar formella regleringar, så har den bara handlingskapacitet i de frågor där samtliga aktörers intressen är sammanfallande. Strävan efter gemensamma målsättningar, oberoende av varje enskild aktörs motiv, är följaktligen nätverkets existensberättigande argument (Rosengren, 1998, 10).

Konsekvenserna för samarbetsformerna vid en jämförelse av en nätverksorganisation som NOSAM med en formell som NSK blir omfattande. Beslutsfattandet i den förstnämnda är till mycket stor del inriktat på förhandlingar och konsensussökande. Det finns inget på förhand utstakat verksamhetsfält eftersom varje agerande från organisationens sida förutsätter ett stöd från alla medlemmarna. I den bemärkelsen skulle det kunna hävdas att NOSAM egentligen inte är någon organisation, utan ett nätverk för spontant återkommande samarbetsinsatser. Helheten är inte mer än summan av delarna. Fördelen med denna minimalistiska organisationsform är att det blir omöjligt för enskilda aktörer att driva uteslutande egocentriska intressen inom ramen för organisationen. Dessutom skapar den lösa sammanhållningen större förutsättningar för flexibilitet och snabb anpassning till de krav som omgivningen ställer (Weick, 1976, *passim*). Å andra sidan torde samma förhållande leda till att samarbetsområdena blir begränsade, såväl tidsmässigt som i omfång, eftersom det inte finns något övergripande holistiskt perspektiv utöver ”minsta gemensamma nämnare”. Frånvaron av institutionaliserade normer och rutiner lägger ett mycket stort ansvar på de aktörer, oftast ett begränsat antal personer, som utgör noderna i nätverket. Kvaliteten och innehållet i nätverkssamarbetet kan variera kraftigt efterhand som aktörer försvinner eller ersätts med nya. Detta faktum innebär ofrånkomligen att nätverksorganisationer är betydligt mer instabila och sårbara för inre förändringar än formellt reglerade organisationsformer (Aldrich, 1979, 332–340).

Delarna och helheten

Utbytet av NSK mot NOSAM innebär alltså en övergång till en mer decentraliserad och horisontell organisationsform. Detta ger varje enskild kommun större självständighet samtidigt som det a priori blir svårare för samarbetsorganisationen som helhet att med kontinuitet och kraft driva olika frågor. Det finns ett implicit spänningsförhållande mellan å ena sidan medlemmarnas egocentriska intressen och å andra sidan de kollektiva målsättningarna. Kommunernas ömsesidiga konkurrens om resurser, investeringar, företagsetableringar etc., leder till en tydlig benägenhet hos beslutsfattarna att bara delta i de projekt där det finns uppenbara vinster att göra för hemkommunen. Risken finns att den ensidiga fokusering på de enskilda aktörernas intressen, som är karakteristisk för nätverket som organisationsform, skapar svaga incitament för samarbete inom områden där det inte finns omedelbara vinster att göra. En formell organisation, såsom ett kommunalförbund, övervinner lättare detta hinder då organisationen i sig har en egen identitet, egna målsättningar och åtminstone ett visst mått av självständighet, vilket innebär att enskilda medlemmars intressen temporärt kan åsidosättas till förmån för helhetens bästa (naturligtvis under förutsättning att inte organisationen hänfaller åt ett ”majoritetens tyranni”, vilket diskuterats tidigare). I nätverksorganisationen är således de rent strukturella förutsättningarna för helhetstänkande och långsiktighet sämre.

Under de år som har förflutit sedan NOSAM:s bildande återfinns en del exempel på problematiken med att samordna helheten med delarna. En sådan problematisk fråga är högskolesatsningen i Helsingborg, vilken angår hela NOSAM men som rent fysiskt inte kan vara utspridd över hela regionen. I dragkampen om de högskoleplatser som Lunds universitet avyttrar har, förutom Helsingborg även Ängelholm och Landskrona varit inblandade, vilket skapat en viss oenighet mellan de tre kommunerna. Vilken fördelning som är mest strategisk för regionen som helhet kan i det här sammanhanget lämnas därhän. Däremot så gör splittringen inom NOSAM att koordinationen och förhandlingskraften utåt riskerar att bli lidande, vilket på sikt kan få konsekvenser för

högskolesatsningens omfattning och effektivitet. I slutändan drabbar naturligtvis detta hela regionen. En annan känslig fråga som inte har kunnat samordnas inom ramen för NOSAM är etableringen av outlet-byar. I det sammanhanget har dessutom en viss inblandning från regionförbundet ägt rum i den allmänna debatt om huruvida sådana etableringar borde regleras på den regionala nivån, vilket i sin tur gjort frågan inte bara territoriell utan också politisk-ideologisk. Generellt sett så hävdas det att behovet inom regionen redan är mättat. För Landskrona, den berörda kommunen, skulle emellertid en outlet-by skapa nya arbetstillfällen samt öka kommunens generella dragningskraft, vilket naturligtvis gör det väldigt svårt för stadens förtroendevalda att lägga ned projektet.

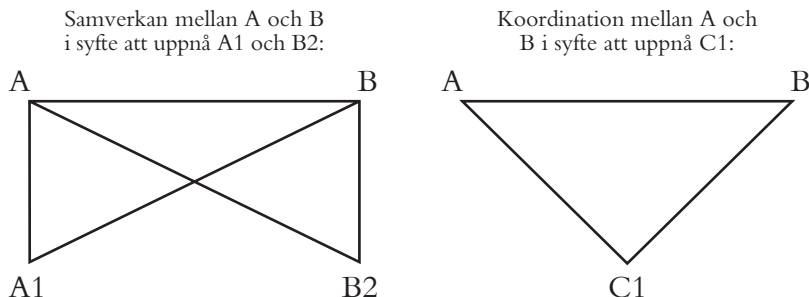
Dilemmat mellan helhetens och delarnas intressen är emellertid inte enbart relaterat till organisationsformen. I såväl NOSAM:s som NSK:s fall finns det en helt annan typ av faktor som i mycket hög grad har påverkar samarbetets effektivitet och omfattning, nämligen graden av förtroende mellan samarbetsparterna. Förtroende är av central betydelse för alla samarbetsprojekt som förutsätter någon form av risktagande i bemärkelsen ojämnt fördelade kostnader under resans gång. Detta gäller framför allt för nätverksorganisationer, eftersom de är löst sammanhållna och baserar sig på frivilligt deltagande (se Borell & Johansson, kap.4). Inom spelteorin framhålls ofta förekomsten av upprepade 'spel', dvs samarbeten, som ytterst väsentlig för att ett gynnsamt samarbetsklimat skall kunna växa fram. Utsikterna om att det även i framtiden kommer att finnas incitament för parterna att samarbeta, driver dem successivt närmare varandra i vad som skulle kunna liknas vid en inlärningsprocess (Oye, 1986, 12ff). Det är under denna inlärningsprocess som det ömsesidiga förtroende gradvis kan byggas upp under förutsättning att utbytet upplevs som fruktbart. De konkreta resultaten blir med andra ord centrala för samarbetets utveckling och fördjupning. På samma sett som en positiv utvecklingstrend tenderar att vinna kraft i takt med framgångarna, så kan en negativ trend lätt bli en självuppfyllande profetia som blir allt svårare att bryta (Gambetta, 1988 i Putnam, 1993, 170).

Kommunernas erfarenheter från NSK-tiden har redan berörts här. Rent psykologiskt har dessa på ett mycket märkbart sätt hindrat och begränsat omfattningen på samarbetet inom den nya organisationen NOSAM. Den kanske viktigaste uppgiften för NOSAM:s ordförande och styrelse har följaktligen varit att återuppbygga det förtroende som blev så skadat under kommunalförbundets sista dagar. Styrelsen har lagt stor vikt vid att undvika konflikter och att endast ägna sig åt frågor som inte riskerar att framhäva meningsskillnaderna mellan de deltagande parterna. Diskussionerna om Ängelholms flygplats, outlet-byn i Landskrona och högskolesatsningen är samtliga exempel på frågor där locket så att säga 'har lagts på' på grund av inre oenighet. Strategin får så här långt bedömas som relativt framgångsrik med tanke på startnivån. Bland kommunrepresentanterna förefaller förtroendenivån för samarbetsparterna inom NOSAM vara betydligt högre idag än för ett par år sedan, även om 'ingenting naturligtvis är glömt'. Vad som nu kommer att hända när en del styrelsemedlemmar blir ersatta av nya återstår att se.

Samverkan eller koordination?

En samarbetsorganisations inklination mot att betona endera medlemmarnas eller organisationens mål varierar, som jag hittills har argumenterat för, beroende på dess strukturella uppbyggnad och det förtroende som finns mellan aktörerna, samt naturligtvis de förväntade vinsterna av samarbetet. I litteraturen diskuteras ofta dessa två typer av samarbete i termer av samverkan eller koordination (se exempelvis Rogers & Whetten, 1982; Scharpf, 1978; Alter & Hage, 1993). Samverkan betecknas oftast som en lösare form av samarbete av ad hoc-karaktär där tonvikten ligger på de enskilda aktörernas intressen. Samarbetsprojekten är mer kortsiktiga och uppstår som ett resultat av att parternas vägar i något avseende korsas. Det är en vanlig uppfattning att denna typ av interaktion är karakteristisk för spontant framväxna nätverk (Rogers & Whetten, 1982, 12). Koordination däremot innebär att de interagerande aktörerna i högre grad prioriterar systemets eller organisationens intressen. De målsättningar som samarbetet söker uppnå är inte direkt kopplade till de enskilda aktörerna, utan kan vara mer

generella samt långsiktiga eller tidsmässigt löst avgränsade (Alter & Hage, 1993, 86; Rogers & Whetten, 1982, 12–13). Även om denna samarbetsform är mer karakteristisk för formellt reglerade organisationer kan den också förekomma i nätverksorganisationer med hög ömsesidighet och högt förtroende mellan medlemmarna.



Figur 2: Samverkan respektive koordination som två olika samarbetsmodeller för organisationer. Figuren är en lätt revidering av den som finns i Rogers & Whetten (1982, 12).

NOSAM-samarbetet uppvisar inslag av både samverkan och koordination, även om tyngdpunkten så här långt har legat på den förstnämnda. Organisationens inre heterogenitet gör naturligtvis att den gemensamma plattformen blir begränsad. De tio kommunerna har gått in i samarbetet med kraftigt varierande incitament och förväntningar (se föregående kapitel), vilket gjort att mer eller mindre spontant uppkomna samverkansprojekt har blivit dominerande för verksamheten. Därtill gör frånvaron av på förhand givna verksamhetsområden att det koordinerade agerandet blir mer undantag än regel. Ett exempel förtjänar emellertid att lyftas fram som en motsägelse till det hittills sagda, nämligen framtagandet av marknadsplanen för nordvästra Skåne. Den är ett långsiktigt och övergripande projekt där regionens utveckling och välbefinnande har prioriterats över de kommunala intressena. Givetvis rör det sig inte om någon form av altruism från någon av parterna, då regionens väl också är kommunernas väl. Men trots allt så

har helheten prioriterats framför delarna. De gemensamma riktlinjer som skall styra kommunerna i deras interna och externa agerande kräver både tillförsikt och förtroende. Om en sådan satsning görs från alla inblandade parter och resultatet faller väl ut så har NOSAM vunnit en viktig framgång.

Organisationen NOSAM

NOSAM som ett policy-nätverk

Ett policy-nätverk kan beskrivas som ett nätverk av organisationer, vilka tillsammans deltar som en inflytandegrupp i policy-processer. Det kan gälla inflytande i såväl formulerings- som implementeringsfaserna. I NOSAM:s fall rör det sig snarare om det förstnämnda. Det har sagts att policy i praktiken för samman det som konstitutionella arrangemang avser att hålla isär (Rose, 1985, 21), nämligen olika politiska och administrativa aktörer och institutioner. De aktörer och institutioner som på det här sättet förs samman kan vara av flera olika slag, men gemensamt för dem alla är det delade intresset för en viss fråga eller ett ämnesområde. Policy-nätverkets grad av slutenhet och institutionalisering kan variera kraftigt, från de mest institutionaliserade policy-gemenskaperna med ett starkt internt ömsesidigt beroende till de lösliga s k "issue-networks", en fråge-nätverk, där de deltagande aktörerna ständigt skiftar i utövandet av vad som närmast kan beskrivas som ad hoc-artade lobby-aktioner (Rhodes & Marsh, 1992). Kännetecknande för policy-nätverket är den både horisontella och vertikala artikulationen. Den vertikala verksamheten spänner över två eller flera beslutsnivåer, exempelvis kommun och region i NOSAM:s fall, medan de horisontella länkarna bildar själva inflytandegruppen, vari aktörer från såväl privat som offentlig sektor vanligtvis finns representerade. Genom att samla en mängd inflytelserika aktörer från olika sfärer erhåller organisationen både kompetens och kraft (Kohler-Koch, 1997, 6f).

Offentliga politiska policy-nätverk såsom NOSAM, s k intergubernamentala nätverk ("intergovernmental networks"), kännetecknas av ett topokratiskt medlemskap – dvs de ledande politikerna från respektive kommun –, opresicerade (breda) samarbetsområden och en hög förmåga att penetrera andra nätverk på samma nivå (Rhodes & Marsh, 1992, 183). Den lösa sammanhållningen och nätverksaktörernas relativa självständighet är i det avseendet organisationens styrka, då varje medlem för med sig ett eget kontaktnät av informations- och inflytandekanaler. Organisationens tentakler förlängs på det sättet i sidled ut i närings- och organisationslivet på den regionala arenan. Genom den nära och överlappande kopplingen till Stiftelsen Nordvästra Skåne har NOSAM erhållit en mycket värdefull länk ut i företagsvärlden. I gränsytan mellan Stiftelsen och NOSAM har en handlingskraftig regim vuxit fram med en koncentrerad förmåga att koordinera de ekonomiska och politiska aktörernas satsningar i samma riktning och mot gemensamma mål. Marknadsplanen för nordvästra Skåne och projektet för goda boendemiljöer är exempel på sådana koordinerade samarbetsinsatser. När det gäller det vertikala agerandet, dvs mot högre politiska och administrativa beslutsnivåer, är det intergubernamentala nätverkets penetrerande förmåga mera begränsad (Rhodes & Marsh, 1992, 183). De breda och skiftande verksamhetsfälten i kombination med medlemmarnas lösa sammanhållning gör det svårt att avgränsa ett antal långsiktiga och specifika intresseområden för lobbyverksamhet gentemot exempelvis regionförbundet eller regeringen. Nätverksorganisationens initiativ till samarbetsinsatser på det här planet blir till övervägande del styrta av externa händelser. NOSAM har inte som det ser ut idag inte möjlighet att bedriva ett kontinuerligt inflytande i olika externa beslutsorgan som en representant för de tio kommunerna. Föregångaren hade rent organisatoriskt bättre förutsättningar för den typen av agerande, på grund av dess större demokratiska förankring och integrationsgrad. Givet den nuvarande organisationsformen och de begränsade resurserna, får NOSAM karaktären av en reaktiv beredskapsorganisation i det vertikala agerandet, en organisation inom vars ramar kommunerna kan komma överens om gemensamma ställningstaganden och yttranden gentemot externa beslutsorgan. Vid sådana tillfällen då yttre förändringar motiverar en

gemensam reaktion från kommunernas sida, får de horisontella kontaktytorna en central betydelse för organisationens förmåga att samordna sina intressen och handla som *en* aktör. Härvid blir nätverkets horisontella kanaler, såväl internt mellan kommunerna som externt till den privata sektorn, avgörande för effektiviteten i mobiliseringen och därigenom handlingskraften.

Ett grundläggande begrepp för nätverksorganisationer är *interdependens*, ömsesidigt beroende. Interdependensen medför både en känslighet och en sårbarhet för externa aktörers handlingar och beslut². Känsligheten innebär att organisationen har en välutvecklad förmåga att tidigt registrera förändringstendenser, handlingsmöjligheter eller skeenden som kräver beredskapsåtgärder. Rikedomerna på informella informationskanaler som sträcker sig över en mångfald sfärer utrustar nätverksorganisationen generellt sett med en hög sådan känslighet. Ju högre denna känslighet är, desto större blir organisationens potentiella handlingskraft, eftersom förmågan att själv utöva inflytande är direkt relaterad till organisationens förmåga att i ett tidigt stadium lokalisera ett problem, för att sedan utforma handlingsstrategier för dess angripande. En central aspekt av NOSAM:s verksamhet måste följaktligen vara att minimera de nordvästskånska kommunernas sårbarhet för yttre påverkan genom att öka nätverksorganisationens känslighet för ”varningssignaler” eller handlingsmöjligheter.

NOSAM:s kollektiva handlingskraft

I början av detta kapitel definierades två hot mot den kommunala handlingskraften, flernivåberoendet samt privatiseringen och marknadsberoendet. När det gäller de sistnämnda står det klart att integrationsgraden mellan kommunerna inte är essentiell för samarbetets framgång eller misslyckande. Partnerskapet med näringslivet värderas mycket högt av samtliga kommunrepresentanter, vilket naturligtvis

² För en diskussion om makt och interdependens se Keohane & Nye, 1977, 10ff.

redan på förhand skapar gynnsamma förutsättningar för ett fruktbart samarbete. Därtill är samarbetet med Stiftelsen Nordvästra Skåne mycket värdefullt som en brygga mellan den offentliga och den privata sektorn. Vidare har den informalitet och flexibilitet som präglar NOSAM i högre grad än NSK, möjligen gjort den förstnämnda till en bättre samordnare av politik och marknad. Detta intryck förstärks av den 'avideologisering' som har ägt rum i den nya organisationen. De partipolitiska skiljelinjernas försvagande har onekligen underlättat umgänget med näringslivet. Om detta till övervägande del beror på NOSAM eller på en generellt sett tilltagande pragmatism och ideologisk avmattning inom politiken kan naturligtvis diskuteras. Tillsammans talar dessa faktorer för att de tio kommunernas handlingskraft vad gäller koordinering av politik och ekonomi för tillväxt och välbefinnande har ökat under senare år, framför allt genom överlappningen med Stiftelsen.

När det gäller de utmaningar som flernivåberoendet ställer kommunerna inför är NOSAM:s kapacitet mera begränsad, vad gäller intensitet såväl som räckvidd i det externa agerandet. Den låga integrationsnivån mellan organisationens medlemmar blir mera märkbar inför de krav på inre enighet och samstämmighet som det vertikala agerandet förutsätter. Avsaknaden av ett sammanhållande kitt, en formell institution, gemensamma normer eller en ideologi, underminerar NOSAM:s möjligheter att fungera som en representant för kommunerna i de frågor som berör dem. NSK:s formalisering av samarbetet och dess demokratiska förankring genom partipolitiska majoriteter gav kommunalförbundet en relativ självständighet, vilken i sin tur torde ha möjliggjort ett avsevärt handlingskraftigare agerande i det avseendet. Med den organisationsform som föreligger blir det följaktligen ännu viktigare att utveckla en hög känslighet för externa händelser för att kompensera för den tid som medlemskommunerna behöver för att samordna sig. Beredskapsorganisationen NOSAM har ingen representativitet för sina medlemmar och behöver följaktligen längre tid från reaktion till handling. Därför är sannolikt en effektiv omvärldsbevakning den viktigaste delen i NOSAM:s löpande verksamhet. Visserligen bedriver redan varje enskild kommun en sådan verksamhet, men det sker å dess egna vägar och med avseende på de egna intressena. Varningssignaler

och övrig information av väsentligt intresse för NOSAM tenderar därför, när den går dessa vägar, att bli fördröjd eller förbisedd, vilket enbart understryker behovet av en högt prioriterad omvärldsbevakning som sker endast för organisationens räkning och med hela den nordvästskånska regionens intressen som ledstjärna. För NOSAM:s vertikala handlingskraft har det sannolikt en mycket stor betydelse. Dessutom leder den externa dimensionens kontinuerliga närvaro i organisationens verksamhet till en förstärkning av kontrasten mellan å ena sidan NOSAM-kommunerna och å andra sidan deras omvärld, vilket främjar den inre gemensakpskänslan och enigheten.³

³ Under den förhandlingsprocess som ledde till bildandet av ett skånskt län hade den yttre hot-faktorn en märkbar betydelse för den relativa enigheten bland skånska politiker (Fernández, 1998).

4 Sammanfattande slutsatser

Att som utomstående observatör utvärdera en organisation, sammanställa dess för- och nackdelar samt formulera någon typ av rekommendationer är ett vanskligt uppdrag, framför allt om det måste ske under en kort tidsrymd. Det finns alltid en risk att någon viktig aspekt utelämnas därför att den inte har upptäckts eller för att den uppfattats som oväsentlig vid ett visst tillfälle. Det kan också vara svårt att vikta olika faktorer betydelse för helheten, och utröna hur de påverkar varandra. I de flesta fall är det sannolikt organisationens medlemmar själva som besitter den största kunskapen i dessa frågor, eftersom det är de som arbetar med dem. Den här studien har emellertid inte haft ambitionen att med stor noggrannhet värdera genomförandet av olika NOSAM-projekt. Den har istället sökt olika perspektiv på samarbetet genom att placera in det i såväl ett praktiskt som ett mera principiellt teoretiskt sammanhang. Detta har gjorts genom att ställa fokus på de interna och externa drivkrafterna bakom samarbetet, samt NOSAM:s förutsättningar att leva upp till samarbetets målsättningar och förväntningar. Trots det ovan sagda om utvärderandets risker och dilemman, så finns det ett antal bestående intryck som förtjänar att nämnas här.

I framställningens första huvuddel diskuterades motiven till bildandet av ett mellankommunalt samsamarbetsorgan. I den generella samhälleliga utvecklingen lyftes flernivåberoendet och marknadsiseringen fram som de viktigaste drivkrafterna till samarbetet. NOSAM uppkom som en efterföljare till NSK, men också som ett svar på omvälvningarna i Skåne och Öresundsregionen. Det nya regionala beslutsorganet, regionfullmäktige, väcker frågor om det kommunala självstyret och kommunernas möjligheter att utöva inflytande. Samtidigt så medför utvecklingen i Malmö-Köpenhamnsregionen att den gamla rivaliteten med Helsingborg har blossat upp. En generell oro för periferisering i förhållande till regionens maktcentra ställde således delvis nya och

högre krav på kommunernas handlingskraft, än vad som var fallet när NSK bildades. Samarbete över kommungränserna var därför fortfarande angeläget som en strategi för att öka den gemensamma handlingskraften gentemot omvärlden. Men ett kollektivt agerande medför ofrånkomligen vissa inskränkningar i de enskilda kommunernas handlingsfrihet, eftersom det tvingar dem att kompromissa och jämka sina egna intressen till förmån för helhetens bästa. I det gamla kommunalförbundet NSK låg tyngdpunkten i betydligt högre grad än nu på helheten – vilket förvisso i många fall var synonymt med Helsingborg och ett par andra städer medan de små kommunernas möjligheter till inflytande var väldigt små. I den nya organisationen, NOSAM, har kommunernas autonomi i förhållande till organisationen prioriterats avsevärt högre. Frivilligheten och den låga integrationsgraden begränsar emellertid verksamhetens omfattning och djup. Kommunernas olikheter, deras sinsemellan avvikande intressen, prioriteringar och storlek, försvårar överlag ett effektivt och friktionsfritt samarbete.

I den andra huvuddelen av framställningen diskuterades NOSAM:s möjligheter att bemöta de utmaningar som flernivåberoendet och marknadseringen ställer medlemskommunerna inför. Nätverksorganisationen, den modell som NOSAM kan förknippas med, har genom avsaknaden av formella strukturer en större flexibilitet och förmåga att anpassa sig till nya förutsättningar än mer formella organisationstyper. Organisationens horisontella räckvidd blir troligtvis också större i och med att varje enskild aktörs kontaktnät får större spelrum. Detta faktum i kombination med det större inslaget av informalitet gör möjligen NOSAM till en bättre samordnare av de offentliga och privata sektorerna än vad NSK var. Det förbättrade förhållandet till näringslivet beror dock till väldigt stor del på Stiftelsen Nordvästra Skånes verksamhet samt på nedtoningen av de politiska ideologiska skiljelinjerna som kanske inte i första hand har med NOSAM att göra. Frånvaro av formella organisatoriska regleringar som en typ av sammanhållande kitt förstärker emellertid dilemmat mellan delarnas (kommunernas) och helhetens (NOSAM:s) intressen och målsättningar. Den strukturella uppbyggnaden gör att sporadiska samverkansprojekt dominerar över mera långsiktigt koordinerade

insatser. Alternativa sammanhållande element i samarbetet är förtroendet, ömsesidigheten eller de delade normer och värderingar som kan uppstå med tiden. Det uppstår då en naturlig integration som inte är betingad av formella institutioner. En sådan integration ökar förutsättningarna avsevärt för ett handlingskraftigt agerande. I det utvecklingsstadium som NOSAM befinner sig i nu så är det dock långt kvar till en sådan integrationsgrad. Efterverkningarna av NSK:s konfliktladdade upplösning gör sig emellanåt fortfarande påmind.

Det sammanfattande intrycket i denna studie är att NOSAM är en organisation som fortfarande letar efter en jämviktsposition på skalan mellan å ena sidan de enskilda kommunernas autonomi *i förhållande till* organisationen och å andra sidan den gemensamma handlingskraften *genom* organisationen. Problemet är att kommunerna positionerar sig olika på den skalan. Detta gör att samarbetsområdena blir begränsade i omfattning och djup. Den största förtjänsten hittills är jämlikheten mellan medlemmarna, vilken möjliggör en sådan ensidig dominans som kunde förekomma i det gamla kommunalförbundet. Den kommunala autonomi står betydligt säkrare i NOSAM än den gjorde i NSK. Inför framtiden är resultaten av samarbetsprojekten avgörande för organisationens profil. Upplevs samarbetet som framgångsrikt finns det möjligheter till en djupare integration baserad på större inslag av ömsesidighet, förtroende och gemensamma normer. Ett sådant organ skulle kunna tillåtas en högre representativitet för medlemskommunerna, vilket i sin tur skulle öka den externa handlingskraften utan att nödvändigtvis inkräkta på den kommunala autonomi.

Referenser

Intervjuer:

Bertil Bengtsson (S), Bjuv, kommunstyrelsens ordförande
Jan-Erik Einarsson (M), Örkelljunga, kommunalråd
Else Ekblom (M), Ängelholm, kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande i NOSAM
Magnus Hultgren, tjänsteman och koordinator i NOSAM
Tord Knutsson (C), Båstad, kommunstyrelsens ordförande
Karl-Erik Kruse (S), Svalöv, vice ordförande i kommunstyrelsen
Bengt-Åke Nilsson (S), Klippan, f d kommunstyrelsens ordförande
Jan Nilsson (S), Åstorp, kommunstyrelsens ordförande
Kjell Olsson, VD för Stiftelsen Nordvästra Skåne
Claes Pettersson (S), Höganäs, vice ordförande i kommunstyrelsen
Matz Svensson (S), Helsingborg, f d ordförande i NSK och NOSAM
Lars Wallsten (S), Landskrona, kommunstyrelsens ordförande
Tommie Åkesson (S), Helsingborg, ordförande i NOSAM

Litteratur:

Aldrich, Howard E; 1979: *Organizations and Environments*. Engelwood Cliffs: Prentice Hall Inc.
Alter, Catherine & Hage, Jerald; 1993: *Organizations Working Together*. Newbury Park: SAGE Publications.
Borell, Klas & Johansson, Roine; 1996: *Samhället som nätverk – Om nätverksanalys och samhällsteori*. Lund: Studentlitteratur.

- Dahl, Robert; 1994: "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation" i *Political Science Quarterly* 109: 23–34.
- Dahl, Robert & Tufte, Edward; 1973: *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Elkin, S; 1987: *City and Regime in the American Republic*. Chicago: Chicago University Press.
- Fernández, Christian; 1998: *The Bargaining Region*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Goldmann, Kjell; 1995: "Demokrati och internationalism" i *Sverige och det nya Europa*; Arvidsson, Claes (red.). Stockholm: Ekerlids förlag.
- Goldsmith, Michael; 1995: "Autonomy and City Limits" i *Theories of Urban Politics*; Judge & Stoker & Wolman (red.). London: SAGE Publications.
- Goldsmith, Michael; 1987: "Local Autonomy: Theory and Practice" i *Central and Local Government Relations*; Page & Goldsmith (red.). London: SAGE Publications.
- Gustafsson, Gunnel; 1992: *Democracy in Transition – Swedish Municipalities and County Councils in the Local Territory*. Umeå: University of Umeå.
- Held, David; 1995: *Democracy and the Global Order – From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Jacobs, Jane; 1984: *Cities and the Wealth of Nations*. Harmondsworth: Penguin Books Ltd.
- Jeffrey, Charlie; 1996: "The Emergence of Multi-Level Governance in the European Union: A Domestic Politics Approach". Paper presented at the Workshop *Towards a Third, Regional Level in Europe?* European Consortium for Political Research, Oslo 1996.
- Jerneck, Magnus; 1993: "Malmö – Porten till kontinenten?" i *Lokal makt*, Stenelo & Norrving (red.). Lund: Lund University Press.
- Johansson, Jörgen; 1995: *Europeiska Regioner – Regionforskning i empirisk och normativ belysning*. Örebro: Örebro Studies.
- Johansson, Jonas; 1998: "EU, kommunerna och subnationellt inflytande" i *Sverige och EU*; Johansson, Karl-Magnus (red.). Publiceras under 1999.
- Keohane, Robert & Nye, Joseph; 1977: *Power and Interdependence – World Politics in Transition*. Boston and Toronto: Little, Brown and Company.

Kohler-Koch, Beate; 1997: "Interactive Governance: Regions in the Network of European Politics". Paper prepared for presentation at ECSA-USA Panel *Europe's Regions in a New System of Governance*. Seattle, USA 1997.

Knoke, David & Kuklinski, James H; 1982: *Network Analysis*. Beverly Hills: SAGE Publications.

Marks, Gary *et al.*; 1996: "Competencies, Cracks, and Conflicts – Regional Mobilization in the European Union" i *Comparative Political Studies*, Vol.29, No.2, April 1996, 164–192.

Oye, Kenneth A (red.); 1986: "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies" i *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, Robert D; 1993: *Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Rhodes & Marsh; 1992: "New directions in the study of policy networks" i *European Journal of Political Research* 21; 181–205.

Rogers, David & Whetten, David; 1982: *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*. Ames: Iowa State University.

Rose, R; 1985: "From Government at the Centre to Nationwide Government" i *Centre-Periphery Relations in Western Europe*; Mény & Wright (red.). London: George Allen & Unwin.

Rosengren, Fredrik; 1998: *Aktörer, relationer och makt inom stadsdelsorganisationen i Malmö*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Scharpf, Fritz; 1978: "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives" i *Interorganizational Policy Making*; Hanf & Scharpf (red.). London: SAGE Publications.

Sharpe, Laurence J (red.); 1993: "The European Meso: An Appraisal" i *The Rise of Meso Government in Europe*. London: SAGE Publications.

SOU 1993:97, *Västsverige och Skåne. Regioner i förändring*. Stockholm: Fritzes förlag.

SOU 1995:27, *Regional framtid. Slutbetänkande av regionberedningen*. Stockholm: Fritzes förlag.

Stenelo, Lars-Göran; 1990: "Den internationaliserade demokratin" i *Makt och internationalisering*, Hansson & Stenelo (red.). Lund: Lund University Press.

- Stoker, Gerry; 1995: "Regime Theory and Urban Politics" i *Theories of Urban Politics*, Judge & Stoker & Wolman (red.). London: SAGE Publications.
- Stone, Clarence; 1989: *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946–1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Weick, Karl E; 1976: "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems" i *Administrative Science Quarterly*, vol.21, nr.1, 1–19.
- Östhol, Anders; 1996: *Politisk integration och gränsöverskridande regionbildning i Europa*. Umeå: Umeå Universitet.

Andra referenser:

- NOSAM: Verksamhetsbeskrivningar, projektbeskrivningar och protokoll från styrelsemöten.
- Regionförbundet Skåne; 1998: *Rapporter från genomförda kommunbesök*.
- Regionförbundet Skåne; 1997: *Preliminärt Utvecklingsprogram för Skåne*.
- Stiftelsen Nordvästra Skåne: Verksamhetsbeskrivning och projektbeskrivningar.
- Sydsvenska Dagbladet Snällposten, 1998/05/17.