



Reviderad politisk organisation för GR

Förslag till beslut

Förbundsfullmäktige föreslås besluta att godkänna förslag på reviderad politisk organisation för GR att gälla från och med 1 januari 2023.

Sammanfattning av ärendet

På förbundsstyrelsens konferens i september 2019 var den strategiska inriktningen och hur Göteborgsregionens kommuner ska möta dessa utmaningar ett tema. I samband med denna diskussion gav förbundsstyrelsen förbundsdirektören i uppdrag att utreda vilken politisk organisation och struktur som är mest relevant för att genomföra förbundets uppdrag. En utredning genomfördes under våren 2020 genom dokumentgenomgång och intervjuer. Förbundsstyrelsen fick ta del av ett första diskussionsunderlag 2020-09-24. Ett andra diskussionsunderlag kompletterat med ett antal scenarier för vidare diskussion presenterades för förbundsstyrelsen 2020-10-16. Utredningen visar att det finns en stark uppslutning från medlemskommunerna att fortsätta samverka inom ramen för Göteborgsregionen (GR) men att det finns utmaningar med dagens organisation.

I december 2020 tog förbundsfullmäktige del av utredningen och beslöt uppdra åt förbundsstyrelsen att utifrån utredningens ta fram ett förslag på ny politisk organisation för GR. En politisk arbetsgrupp med inbjudna representanter för alla i förbundsstyrelsen representerade partier har berett föreliggande förslag. Arbetsgruppens diskussioner har skett med utgångspunkt från de vägval som konsekvensbeskrivs i utredningen.

- Ska nominering till GR ske via partierna eller via kommunerna?
- Förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse – eller direktion?
- Hur ska beredningen av ärenden till politiken se ut – styrgruppernas funktion?

Beslutsunderlag

- Utredning - diskussionsunderlag 2020-09-01

BESKRIVNING AV ÄRENDET

Bakgrund och syfte



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund

Handläggare: Helena Söderbäck, förbundsdirektör, Gunnel Rydberg, förbundssekreterare

Datum: 2021-05-19, Diarienummer: 2019-00391.010

Den strategiska inriktningen för Göteborgsregionen 2020-2023 antogs av förbundsfullmäktige i juni 2019. Den pekar ut sex utmaningar som Göteborgsregionen behöver fokusera på att möta under de kommande åren. På förbundsstyrelsens konferens i september 2019 var den strategiska inriktningen och hur Göteborgsregionens kommuner ska möta dessa utmaningar ett tema. I samband med denna diskussion gav förbundsstyrelsen förbundsdirektören i uppdrag att utreda vilken politisk organisation och struktur som är mest relevant för att genomföra förbundets uppdrag. En utredning genomfördes under våren 2020 genom dokumentgenomgång och intervjuer. Sammanlagt genomfördes 26 intervjuer med 52 personer - KS-presidierna i kommunerna, förbundsstyrelsen och styrgruppspresidierna samt representanter för övriga kommunalförbund i Västra Götaland. Förbundsstyrelsen fick ta del av ett första diskussionsunderlag 2020-09-24. Ett andra diskussionsunderlag kompletterat med ett antal scenarier för vidare diskussion presenterades för förbundsstyrelsen 2020-10-16. Utredningen visar att det finns en stark uppslutning från medlemskommunerna att fortsätta samverka inom ramen för Göteborgsregionen (GR) men att det finns utmaningar med dagens organisation bland annat vad gäller följande:

- kunskapen om förbundet varierar
- förankringen i medlemskommunerna behöver stärkas
- konsensus som en förutsättning för samverkan
- Göteborgs roll i förbundet i kraft av storlek

I december 2020 tog förbundsfullmäktige del av utredningen och beslöt uppdra åt förbundsstyrelsen att utifrån utredningens ta fram ett förslag på ny politisk organisation för GR.

För att förbereda förbundsstyrelsens diskussion på strategidagen 19 mars tillsatte presidiet en politisk arbetsgrupp med inbjudna representanter för alla i förbundsstyrelsen representerade partier. Arbetsgruppens diskussioner har skett med utgångspunkt från de vägval som konsekvensbeskrivs i utredningen.

- Ska nominering till GR ske via partierna eller via kommunerna?
- Förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse – eller direktion?
- Hur ska beredningen av ärenden till politiken se ut – styrgruppernas funktion?

Fortsatt tidplan

Förslag till fortsatt tidplan ser ut som följer:

- 7 maj – förbundsstyrelsen beslutar om förslag till ny organisation.
- 15 juni – förbundsfullmäktige beslutar om förslag till ny organisation samt förslag till ändrad förbundsordning.



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund

Handläggare: Helena Söderbäck, förbundsdirektör, Gunnel Rydberg, förbundssekreterare

Datum: 2021-05-19, Diarienummer: 2019-00391.010

- Juni - november 2021 – Ändrad förbundsordning fastställs i kommunernas fullmäktigeförsamlingar.
- December 2021 - Fastställande av ny organisation inklusive förändrad förbundsordning att gälla från och med 1 januari 2023. Beslut om uppdaterade reglementen för styrelse och nämnder samt uppdaterad instruktion för valberedningen.
- Februari 2022 – Beslut i förbundsstyrelsen om uppdaterade instruktioner för beredningsgrupperna.
- September 2022 - VAL till kommunfullmäktige.
- December 2022 – Förbundsfullmäktige för nuvarande mandatperiod har sitt sista sammanträde. Beslutande församling för kommande mandatperiod har sitt första sammanträde. Val till GR förrättas.
- 1 januari 2023 – reviderad politisk organisation träder i kraft.

Bedömning – behåll partilogiken och stärk medlemslogiken!

Konsensus är grunden

Grunden till utredningen om politisk organisation är att GR ska ha den organisation och struktur som är mest relevant för att genomföra förbundets uppdrag. GR:s nuvarande organisation beskrivs på sidorna 7-10 i den bifogade utredningen.

GR:s ändamål är enligt förbundsordningen att verka för samarbete över kommungränserna i Göteborgsregionen. Verksamheten inom förbundet ska vara till kommunal nytta och skapa mervärde för medlemmarna.

För en samverkansorganisation är konsensus och breda överenskommelser grunden. Det vi inte är överens om, det gör vi inte. I arbetsgruppens diskussioner har tydligt poängterats att konsensus och breda samförståndslösningar ska vara kvar snarare än att graden av debatt och polemik mellan partier ska öka. Detta framstår också tydligt i utredningen. Arbetsgruppens diskussioner har skett utifrån de tre vägval som beskrivs i utredningen. Bedömningen av de tre vägvalen efter arbetsgruppens diskussioner följer nedan.

Vägval 1: Ska nominering till GR ske via partierna eller via kommunerna?

Arbetsgruppen har diskuterat om nominering till förbundsstyrelse och styrgrupper ska fortsätta att ske via partierna, partilogik, (som idag) eller via kommunerna, medlemslogik?



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund

Handläggare: Helena Söderbäck, förbundsdirektör, Gunnel Rydberg, förbundssekreterare

Datum: 2021-05-19, Diarienummer: 2019-00391.010

I utredningen har behovet framförts av en spetsigare och vassare organisation, där kommunerna har mer att säga till om. Kan direktion vara en väg?

Nomineringar till förbundsstyrelse och styrgrupper sker i dagsläget i GR utifrån det samlade valresultatet i 13 kommuner. Partilogiken råder. Men det finns även inslag av medlemslogik genom att alla kommuner ska vara representerade. Undantaget är fullmäktigeförsamlingen där medlemslogik ska råda enligt kommunallagen.

Flera har lyft fram i utredningen att kommunerna saknar inflytande över nomineringsprocessen till GR vilket ibland leder till att politiker som saknar tillgång till relevant politiska arena i hemkommunen besätter posterna i GR. Med ett ökat inslag av medlemslogik anser flera att förankringen av GR:s arbete i kommunerna skulle underlättas, genom att representanternas plattform på hemmaplan säkras.

En annan aspekt är att partiernas organisation på det regionala planet inte matchar GR:s organisation. Det försvårar valberedningens arbete med att föra dialog med partierna på det regionala planet kring lämpliga personer till GR:s olika poster.

Arbetsgruppen konstaterar dock att med utgångspunkt från att konsensus och samförstånd är viktigt behöver GR fortsätta att vara en organisation med bred politisk representation, precis som vid bildandet 1995. Partilogiken bedöms av arbetsgruppen som fortsatt viktig samt ge bäst legitimitet och mest rättvis representation för alla partier.

Det är samtidigt tydligt att medlemslogiken behöver stärkas för att förankringen ska öka mellan kommuner och GR, liksom mellan nätverken och kommunerna på hemmaplan. Därför förslås en övergång till huvudsakligen medlemslogik vad gäller styrgrupperna (som föreslås kallas beredningsgrupper). Medlemslogiken föreslås kompletteras med partilogik genom att de partier som blivit representerade i förbundsstyrelsen också erhåller plats i beredningsgrupperna, om de inte redan blivit representerade utifrån medlemslogiken. Detta beskrivs mer ingående under Vägval 3.

Vem nominerar?

Nominering via partilogik föreslås även fortsättningsvis ske som i dagens modell via partiernas representanter i GR:s valberedning.

Nominering via medlemslogik sker genom att kommunerna nominerar in de representanter man vill se på aktuella poster. Det är upp till varje kommun att avgöra på vilket sätt och på vilken politisk nivå nomineringen ska ske, utifrån GR:s nomineringskriterier.

Val utifrån såväl partiernas som kommunernas nomineringar sker i förbundsfullmäktige (styrelser, nämnder, revision, valberedning, bolag) eller förbundsstyrelsen (beredningsgrupper, BRG, BHU, Stiftelsen Korsvägen).

Metoder för mandatfördelning



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund

Handläggare: Helena Söderbäck, förbundsdirektör, Gunnel Rydberg, förbundssekreterare

Datum: 2021-05-19, Diarienummer: 2019-00391.010

Sedan GR bildades har den så kallade d'Hondts metod (heltalsmodellen) använts vid fördelning av ledamöter i GR:s politiska organ. Metoden har valts utifrån att den används när styrelser och nämnder utses av kommunfullmäktige i Göteborg. Vid fördelning av mandat i Sverige vid riksdagsval, val till landstingsfullmäktige, val till kommunfullmäktige och val till Europaparlamentet används annars den jämkade uddatalsmetoden. Läs mer om dessa båda metoder i bilaga 2.

d'Hondts metod gynnar i högre grad stora partier eftersom metoden blir proportionell först vid ett mycket större antal mandat än den jämkade uddatalsmetoden. För att motverka detta ingår man i kommunala sammanhang ibland så kallad valteknisk samverkan mellan olika partier för att få en bättre proportionalitet. Den jämkade uddatalsmetoden tenderar å andra sidan att gynna småpartier i förhållande till större partier. I GR:s fall skulle en övergång till denna modell resultera i att partier med ett mindre röstetal skulle ha större förutsättningar att få mandat, framför allt i de politiska styrgrupperna (beredningsgrupperna). Nuvarande d'Hondts metod uppmuntrar alltså i högre grad till valtekniska samarbeten mellan partier än vad den jämkade uddatalsmetoden skulle göra. Hittills har denna typ av valteknisk samverkan inte använts av partierna i GR, men det finns en risk att detta kommer att öka i kommande i takt med att politiska kartan förändras och fler partier tar sig in i GR.

Arbetsgruppens bedömning är att om fördelningen av ledamöter i GR:s politiska organ skulle ha gjorts utifrån den politiska representationen i GR:s fullmäktige så skulle det vara naturligt att använda d'Hondts metod. Men eftersom sammansättningen till förbundsstyrelsen och nämnderna även fortsättningsvis föreslås grunda sig på GR som ett gemensamt valområde, och det samlade valresultatet i medlemskommunerna, är likheten betydligt större med hur mandatfördelningen till ett kommunfullmäktige beräknas.

Arbetsgruppen bedömer därför att den jämkade uddatalsmetoden är en mer naturlig beräkningsmetod vid fördelning av ledamöter i GR:s politiska organ.

ARBETSGRUPPENS BEDÖMNING GÄLLANDE NOMINERINGSPROCESSEN LEDER TILL FÖLJANDE FÖRSLAG.

- **Behåll partilogiken som grundläggande för sammansättningen av förbundsstyrelsen, nämnderna (skolnämnd och utbildningsgrupp), revision, valberedning samt ISGR:s styrelse och representation i BRG.**
- **Medlemslogiken stärks genom att alla KSO:er samt ytterligare en KS-politiker (oppositionsråd eller motsvarande) från varje kommun bereds plats i förbundsstyrelsen, som därmed ökar i antal.**
- **Beredningsgrupperna sätts samman utifrån medlemslogik, med komplettering av representanter från partier som inte fått en plats men som finns representerade i förbundsstyrelsen.**



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund

Handläggare: Helena Söderbäck, förbundsdirektör, Gunnel Rydberg, förbundssekreterare

Datum: 2021-05-19, Diarienummer: 2019-00391.010

- **Partierna tar ansvar för att hitta en samordning på GR-nivå som valberedningen kan jobba efter.**
- **Jämka uddatalsmetoden ersätter nuvarande d'Hondts metod som fördelningsnyckel för mandatfördelningen efter partilogiken.**

Vägval 2: Förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse – eller direktion

Förbundsfullmäktige

Det har lyfts fram i utredningen att förbundsfullmäktige är för stort och att mötena inte upplevs som relevanta. Ett förbundsfullmäktige med bred representation från medlemskommunerna utgör utöver att vara en beslutande församling en arena för information och inspiration. När fullmäktige samlas ges tillfällen att i en bred politisk församling informera om och diskutera aktuella regionala utvecklingsfrågor.

De beslutande församlingarna i ett kommunalförbund – förbundsfullmäktige eller direktion – sätts samman enligt medlemslogik, det vill säga väljs av kommunernas fullmäktigeförsamlingar. Med arbetsgruppens utgångspunkt att partilogik, med förstärkt medlemslogik, ska ligga till grund för sammansättningen i GR:s olika organ försvinner därför möjligheten att avveckla förbundsstyrelsen och tillsätta en direktion. Förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse är enligt arbetsgruppen den organisationsform som ger den breda politiska förankring som ska gälla för arbetet i GR.

Redan 2017 i samband med att ärendet Översyn av principer och rutiner i nomineringsprocessen för förtroendeuppdrag inom GR, dnr: 2017-00202, behandlades i förbundsstyrelsen fick förbundsdirektören i uppdrag att inför mandatperioden 2023-2026 ta fram en ny rutin för utseende av ledamöter och ersättare i GR:s förbundsfullmäktige. Antalet ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige ökar med folkmängden i respektive kommun vilket innebär det att förbundsfullmäktige i sin helhet ökar i antal varje mandatperiod. Under mandatperioden 2015-2018 var antalet 97 ledamöter och 97 ersättare, sammanlagt 194. Under nuvarande mandatperiod har antalet ökat till 105 ledamöter och 105 ersättare, sammanlagt 210. En utgångspunkt är också att antalet ledamöter utsedda av Göteborgs Stad även fortsättningsvis ska begränsas till det antal som utses av övriga medlemskommuner tillsammans ökat med en.

Arbetsgruppens bedömning är att antalet ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige ska minska genom en ny princip, enligt följande: Varje kommun äger rätt att utöver en ledamot och en ersättare – efter folkmängden vid ingången av det år val av fullmäktige förrättas – utse ytterligare en ledamot och en ersättare för varje fullt tal av 20 000 invånare i kommunen. Baserat på valet 2018 skulle antalet ledamöter i fullmäktige därmed uppgå till 59 och antalet ersättare till lika många, sammanlagt 118.



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund

Handläggare: Helena Söderbäck, förbundsdirektör, Gunnel Rydberg, förbundssekreterare

Datum: 2021-05-19, Diarienummer: 2019-00391.010

Arbetsgruppen bedömer att ordförandeposten i fullmäktige även fortsättningsvis ska gå till kranskommunerna och vice ordförandeposten till Göteborgs Stad.

Förbundsfullmäktige föreslås också uppdra åt sitt presidium att ta fram förslag på hur arbetssättet i förbundsfullmäktige kan utvecklas.

Förbundsstyrelsen

Arbetsgruppens uppfattning är att partilogiken ska fortsätta råda i förbundsstyrelsen men att medlemslogiken ska stärkas.

I utredningen har det lyfts fram som en brist att alla ledande politiker i medlemskommunerna inte är representerade i dagens förbundsstyrelse, som ledamöter eller ersättare. För att detta ska bli möjligt är bedömningen att förbundsstyrelsen behöver utökas. Samtidigt innebär partilogiken att mandatfördelningen utifrån det samlade valresultatet för 13 kommuner ska följas.

I arbetsgruppens diskussioner har det uppmärksammats att då Alingsås kommun blev medlem i GR i början av 2000-talet gjordes ingen motsvarande komplettering av antalet ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen som kvarstod på 22+11. Med ytterligare två ledamöter och en ersättare i förbundsstyrelsen skapas möjlighet för varje kranskommun att få ett ordinarie mandat utöver de 11 som bör gå till Göteborgs stad.

Med ovanstående utgångspunkter bedömer arbetsgruppen att förbundsstyrelsen bör sättas samman via partilogik enligt följande:

Antalet ledamöter ökar till 24, så att varje kommun kan erbjudas en plats som ledamot, och antalet ersättare ökar till 13. Strävan är att samtliga KSO:er ska beredas plats som ledamöter inom ramen för de 24 partimandaten. Strävan är även att ytterligare en KS-politiker från varje kommun (oppositionsråd eller motsvarande) bereds plats som ledamot eller ersättare. Göteborgs stad bör i kraft av storlek få cirka hälften av partimandaten, såväl vad gäller ledamot- som ersättarplatser. Valberedningens representanter har uppdraget att i dialog med respektive parti regionalt prioritera detta arbetssätt.

Om så krävs görs sedan komplettering via medlemslogik genom att de KSO:er som inte fått ett partimandat bereds plats som ledamöter. Ytterligare en KS-representant/oppositionsråd eller motsvarande som inte fått ett partimandat bereds plats som ersättare (istället för att som idag vara adjungerade).

Valberedningens representanter har uppdraget att i dialog med respektive parti regionalt säkra denna komplettering.

Antalet ledamöter och ersättare kan härmed variera mellan mandatperioderna beroende på valresultatet.

På detta sätt bibehålls partilogiken medan medlemslogiken stärks. Partiernas delaktighet säkras samtidigt som alla KSO/ytterligare KS-politiker garanteras plats i styrelsen.



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund

Handläggare: Helena Söderbäck, förbundsdirektör, Gunnel Rydberg, förbundssekreterare

Datum: 2021-05-19, Diarienummer: 2019-00391.010

Utskott

Bedömningen är att presidiet även fortsättningsvis ska vara arbetsutskott till styrelsen och bestå av två representanter från Göteborg och kranskommunerna. Göteborgs stad har posterna ordförande och 3 vice ordförande. Kranskommunerna har posterna 1 vice ordförande och 2 vice ordförande. Dessa representanter tas fram via valberedningen och utifrån partilogik.

Förbundsstyrelsen har möjlighet att tillsätta ytterligare utskott inom relevanta områden.

Utbildningsgruppen

Utbildningsgruppen är nämnd och utses som tidigare av förbundsfullmäktige. Partilogik gäller för sammansättning. Varje kommun ska vara representerad. Göteborg ska ha fyra ledamotplatser. Partierna bör – via GR:s valberedning - säkerställa att utbildningsgruppens ledamöter har uppdrag i relevant sakpolitisk gruppering i hemkommunen. Utbildningsgruppen fungerar även som beredning till förbundsstyrelsen gällande utbildningsfrågor.

Utbildningsgruppen kan adjungera in ytterligare representanter om så bedöms relevant.

Lagen om proportionellt valsätt

För att säkerställa att i detta förslag beskrivna principer för val tillämpas, görs ett förtydligande i förbundsordningen om att lagen om proportionellt valsätt inte ska tillämpas vid val till styrelse, nämnder, utskott, beredningsgrupper och revisionsgrupp (se KL 9 kap 8 §).

ARBETSGRUPPENS BEDÖMNING GÄLLANDE ORGANISATIONSFORM LEDER TILL FÖLJANDE FÖRSLAG:

- Förbundsfullmäktige minskar i antal genom en ny princip: Varje medlemskommun utser en ledamot och en ersättare. Härutöver utses – efter folkmängden vid ingången av det år val av fullmäktige förrättas – ytterligare en ledamot och en ersättare för varje fullt tal av 20 000 invånare. Antalet ledamöter och ersättare utsedda av Göteborgs Stad begränsas till det antal som utses av övriga medlemskommuner tillsammans plus 1.
- Ordförandeposten i fullmäktige går till kranskommunerna och vice ordförandeposten går till Göteborgs Stad.
- Förbundsfullmäktiges presidium får i uppdrag att ta fram förslag på hur arbetssättet i förbundsfullmäktige kan utvecklas.
- Förbundsstyrelsen sätts samman utifrån partilogik med 24 ledamöter och 13 ersättare. Därutöver sker en komplettering utifrån medlemslogik genom att de KSO:er samt ytterligare KS-politiker



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund

Handläggare: Helena Söderbäck, förbundsdirektör, Gunnel Rydberg, förbundssekreterare

Datum: 2021-05-19, Diarienummer: 2019-00391.010

(oppositionsråd eller motsvarande) från varje kommun som inte fått en plats utifrån partilogiken utses till ledamöter respektive ledamot/ersättare. Antalet ledamöter och ersättare kan därmed variera mellan mandatperioderna.

- GBG bör i kraft av storlek få cirka hälften av platserna i förbundsstyrelsen.
- Ordförandeposten samt posten som tredje vice ordförande i förbundsstyrelsen utgår till Göteborgs Stad, posterna som förste och andre vice ordförande utgår till kranskommunerna.
- **Lagen om proportionellt valsätt ska inte tillämpas vid val till styrelse, nämnder, utskott och revisionsgrupp (se KL 9 kap 8 §).**

Vägval 3: Hur ska beredningen av ärenden till politiken se ut – styrgruppernas funktion?

Styrgrupperna blir beredningsgrupper

Utredningen har visat att styrgruppernas koppling till sakpolitiskt område på hemmaplan behöver stärkas. Det innefattar även kopplingen till tjänstepersoner som ingår i nätverk på GR. Styrgruppernas koppling till förbundsstyrelsen behöver förbättras och förbundsstyrelsens uppdrag till styrgrupperna som beredande organ tydliggöras.

Arbetsgruppen anser att förbundsstyrelsen behöver beredningsgrupper för att frågorna ska kunna fördjupas och breddas. Vilka beredningsgrupperna är kan variera mellan mandatperioderna.

Det är enligt kommunallagen inte möjligt att delegera beslut till en beredning om ledamöterna inte ingår i förbundsstyrelsen. Beslut kan endast delegeras till ett utskott. Arbetsgruppens bedömning är att styrgrupperna bör benämnas beredningsgrupper för att tydliggöra deras beredande uppdrag.

Beredningsgruppernas uppdrag beskrivs i instruktionen. De ska dels bereda frågor till FS, dels omvärldsbevaka frågor inom sitt sakområde. De kan även utifrån sitt sakpolitiska område initiera förslag till förbundet, på politisk eller tjänstepersonsnivå via nätverken. Här tydliggörs också att beredningsgrupperna bör nå konsensus i de förslag som föreläggs förbundsstyrelsen.

Efter arbetsgruppens diskussioner är bedömningen att GR ska övergå till medlemslogik kompletterat med partilogik för beredningsgruppernas sammansättning. Det innebär att varje kommun nominerar en representant till respektive beredningsgrupp utifrån relevant sakpolitiskt område. Göteborgs stad nominerar tre representanter. Varje kommun avgör från vilka partier dessa representanter ska hämtas. Beredningsgrupperna kompletteras med representanter från partier som inte fått en plats genom medlemslogiken men som finns representerade i förbundsstyrelsen. Antalet ledamöter i



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund

Handläggare: Helena Söderbäck, förbundsdirektör, Gunnel Rydberg, förbundssekreterare

Datum: 2021-05-19, Diarienummer: 2019-00391.010

beredningsgrupperna blir därmed minst 15 och kan variera mellan mandatperioderna. Valberedningens representanter har uppdraget att i dialog med respektive parti regionalt säkra denna komplettering.

Beredningsgrupperna väljs av förbundsstyrelsen. Beredningsgrupperna kan adjungera in ytterligare representanter om så bedöms relevant.

För att få en koppling till förbundsstyrelsen adjungeras beredningsgruppernas ordförande och vice ordförande till förbundsstyrelsen och ges samtidigt möjlighet till att regelbundet informera styrelsen utifrån sitt sakpolitiska område.

ARBETSGRUPPENS BEDÖMNING GÄLLANDE BEREDNINGSGRUPPERNA LEDER TILL FÖLJANDE FÖRSLAG:

- **Styrgrupperna byter namn till beredningsgrupper för att tydliggöra deras beredande uppdrag.**
- **Beredningsgrupperna jobbar på uppdrag av förbundsstyrelsen vilket tydliggörs i en uppdaterad instruktion.**
- **Göteborg får hälften av ordförandeposterna och hälften av vice ordförandeposterna i beredningsgrupperna. Kranskommunerna får den andra hälften av ordförandeposterna respektive vice ordförandeposterna.**
- **Ordförandena och vice ordförandena i beredningsgrupperna adjungeras till förbundsstyrelsen.**
- **Medlemslogik kompletterad med partilogik ska gälla för sammansättning av beredningsgrupperna. Det innebär att varje kommun nominerar en representant till respektive beredningsgrupp. Göteborg nominerar tre. Representanterna bör komma från kommunstyrelsen eller relevant sakpolitisk gruppering. Komplettering görs med representanter från partier som inte fått en plats genom medlemslogiken men som finns representerade i förbundsstyrelsen.**
- **Lagen om proportionellt valsätt ska inte tillämpas vid val till styrelsens beredningsgrupper (se KL 9 kap 8 §).**

Arbetsgruppen för beredning av reviderad politisk organisation för GR.

Axel Josefson (M), Göteborg

Julia Färjhage (C), Lilla Edet

Helene Odenjung (L), Göteborg

Jan Utbult (KD), Öckerö

Bo Pettersson (S), Stenungsund

Anette Holgersson (V), Lerum



Tjänsteskrivelse Göteborgsregionens kommunalförbund

Handläggare: Helena Söderbäck, förbundsdirektör, Gunnel Rydberg, förbundssekreterare

Datum: 2021-05-19, Diarienummer: 2019-00391.010

Anna Hansson (MP), Alingsås
Jörgen Fogelklou (SD), Göteborg
Martin Wannholt (D), Göteborg



Göteborgsregionens politiska organisation

Utredning
Rapport 2020



Göteborgsregionen (GR) består av 13 kommuner som har valt att jobba tillsammans. Vi driver utvecklingsprojekt, har myndighetsuppdrag, forskar, ordnar utbildningar och är storstadsregionens röst i Västsverige, bland mycket annat. I våra nätverk träffas politiker och tjänstepersoner för att utbyta erfarenheter, bolla idéer och besluta om gemensamma satsningar. Allt för att regionens en miljon invånare ska få ett så bra liv som möjligt.

Göteborgsregionen 2020
Förbundsledningen
Box 5073, 402 22 Göteborg
gr@goteborgsregionen.se
www.goteborgsregionen.se
Helena Söderbäck, förbundsdirektör

Innehåll

Innehåll.....	2
Förord.....	5
Inledning.....	6
A. Syfte och frågeställningar	6
B. Bakgrund.....	7
Göteborgsregionens nuvarande organisation och uppdrag.....	7
Förbundsfullmäktige	7
Förbundsstyrelsen.....	8
Förbundsstyrelsens presidium/arbetsutskott	8
Nämnder och styrgrupper.....	9
Förbundets uppdrag	9
Valberedningen och nomineringsprinciperna	10
Samverkan i Göteborgsregionen har en lång tradition	11
Förbundets bildande.....	11
Förbundsfullmäktige eller direktion.....	12
Förbundsstyrelsen.....	12
Nomineringsprinciper och valberedningsarbete.....	12
Politiska styrgrupper (dåvarande ledningsgrupper)	13
Utredningar på senare år	14
Kartläggning styrgrupp – nätverk - ”Mölndal förstärker Västsverige”	14
Översyn av principer och rutiner i nomineringsprocessen för förtroendeuppdrag inom GR 2017–2018	14
C. Metod.....	16
Resultat	18
A. Politikerrollen och det politiska arbetet i GR.....	18
Samverkan och konsensus.....	19
Beredningsprocessen.....	20
Förankringen i hemkommunen	21
Då (miss)lyckas GR	23
Stor kommun - liten kommun	25
B. Den politiska organisationen och nomineringsprinciperna.....	27
Förbundsfullmäktige.....	27
Förbundsstyrelsen	28

Direktion	28
Nämnder och styrgrupper	29
Demokrati och nomineringsprocessen	31
C. Så organiserar sig andra förbund	33
Skaraborgs Kommunalförbund	33
Juridisk form.....	33
Så styrs förbundet	33
Ur intervjuerna.....	33
Fyrbodals kommunalförbund.....	34
Juridisk form.....	34
Så styrs förbundet	34
Ur intervjuerna.....	34
Boråsregionen/Sjuhärad	34
Juridisk form.....	34
Så styrs förbundet	34
Ur intervjuerna.....	35
Kommunförbundet STORSTHLM	35
Juridisk form.....	35
Så styrs förbundet	35
Kommunförbundet Skåne KFSK	36
Juridisk form.....	36
D. Vilka samarbetsformer är möjliga när det gäller samarbete med kommuner utanför GR?.....	36
Analys	38
A. Inledning	38
Medlemskommunerna vill fortsatt samverka inom GR.....	38
B. Utmaningar med dagens organisation?	40
Kunskapen om förbundet varierar Förbundets uppdrag beskrivs i förbundsordningen och uttrycks för de närmaste åren i den strategiska verksamhetsinriktningen 2020–2023. Mer om förbundets uppdrag finns att läsa i avsnittet Bakgrund.	40
Förankring i – och interaktion med – medlemskommunerna	41
1. Kopplingen i hemkommunen mellan GR:s tjänstepersonsnätverk och politiker med GR-uppdrag	42
2. Kopplingen mellan förbundsstyrelsen och beredande organ (styrgrupper)	42
3. Kopplingen mellan kommunen och förbundsstyrelsens beredande organ (styrgrupper).....	44
Konsensus som utgångspunkt för samverkan	45

Göteborgs roll i kommunalförbundet.....	45
Nomineringsprocessen och valberedningsarbetet.....	46
Jämförelse med andra kommunalförbund och kommunförbund kopplat till organisation.....	47
C. Vägval	49
1. Ska nominering till GR ske via partierna eller via kommunerna?	49
2. Förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse – eller direktion	50
3. Hur ska beredningen av ärenden till politiken se ut – styrgruppernas funktion?	52
D. Tre möjliga scenarier	54
1. Nuvarande organisation med förändring av fullmäktige och styrgrupper....	54
2. Förändrad organisation med nya nomineringsprinciper och direktion – men med inslag av partilogik	54
3. Förändrad organisation med nya nomineringsprinciper och direktion – ren medlemslogik	55
Bilaga 1	56
Bilaga 2	59
Förslag och inspel från intervjuerna.....	59
Bilaga 3	61
Frågeställningar riktade till respondenterna	61
Bilaga 4	62
Dokumentförteckning	62

Förord

I samband med styrelsekonferensen 2019-09-27 fick förbundsdirektören i uppdrag av förbundsstyrelsen att utreda vilken politisk organisation och struktur som är mest relevant för att genomföra förbundets uppdrag. I uppdraget har också ingått att utreda vilka möjliga samarbetsformer kommunalförbundet har när det gäller att samarbeta med kommuner utanför GR. Utredningsarbetet har utgått från det uppdrag som medlemskommunerna formulerat i förbundsordningen som är fastställd av kommunernas fullmäktige och Strategisk inriktning 2020-2023 som är fastställd av förbundsfullmäktige.

Utredningsarbetet har genomförts under våren 2020 med de mycket speciella förutsättningar som Coronapandemin har gett oss. Samtalen har genomförts övervägande genom digitala möten. Vi vill tacka för den tid vi fått ta i anspråk för vårt utredningsarbete och för det stora engagemang vi mött hos alla intervjupersoner, trots hög arbetsbelastning och svåra situationer i kommunerna.

Utredningen, som härmed överlämnas till förbundsstyrelsen, utgör ett underlag för fortsatt politisk hantering och politiska ställningstaganden inför nästa mandatperiod.

Avslutningsvis konstaterar vi att ändamålsparagrafen i förbundsordningen framstår som viktigare än någonsin och utgör den grund för formaliserad och strukturerad samverkan på strategisk nivå som kommunerna behöver för att nå den utvecklingskapacitet och driftskapacitet som krävs för att möta framtida utmaningar tillsammans:

Förbundet har som ändamål att verka för samarbete över kommungränserna i Göteborgsregionen. Verksamheten inom förbundet ska, inom ramen för den kommunala självstyrelsen, vara till kommunal nytta och skapa mervärde för medlemmarna. Verksamheten ska bidra till att stärka Göteborgsregionen regionalt, nationellt och internationellt. Det övergripande syftet är att skapa en attraktiv region med goda levnadsvillkor för alla invånare, inom ramen för en gemensamt hållbar utveckling i alla dess tre dimensioner – ekonomiskt, socialt och miljömässigt.

Göteborg 2020-08-31

Helena Söderbäck, förbundsdirektör
Gunnel Rydberg, förbundssekreterare

Inledning

Göteborgsregionen (GR) har haft samma politiska organisation sedan 1995. Hösten 2019 gav GR:s förbundsstyrelse förbundsdirektören i uppdrag att utreda vilken politisk organisation och struktur som är mest relevant för att genomföra förbundets uppdrag. Förbundsdirektören fick samtidigt i uppdrag att utreda möjliga samarbetsformer med kommuner utanför GR. Nedan beskrivs bakgrund till varför utredningen initierades och hur utredningen har genomförts.

A. Syfte och frågeställningar

Syftet med utredningen är att ta fram ett underlag med förslag på politisk organisation som, utifrån dagens uppdrag och kontext, ger de bästa förutsättningarna för att

1. genomföra det politiska arbete som krävs för att uppfylla förbundets ändamål
2. styra förbundets verksamhet

Utredningen ska utgöra underlag för fortsatt politisk beredning inför nästa mandatperiod. Utredningen utgår från att *förbundets uppdrag* avser det uppdrag som medlemskommunerna formulerat i förbundsordningen och som är fastställd av kommunernas fullmäktige, samt i Strategisk inriktning 2020-2023 som är fastställd av GR:s förbundsfullmäktige.

De frågor som utredningen ska besvara är:

1. Vilken politisk organisation och struktur är mest ändamålsenlig för att genomföra förbundets uppdrag?
2. Vilka samarbetsformer är möjliga när det gäller samarbete med kommuner utanför GR?

B. Bakgrund

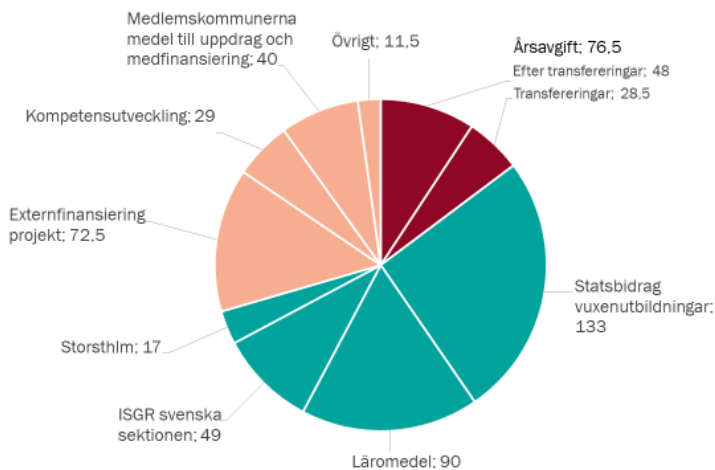
Göteborgsregionens nuvarande organisation och uppdrag

Det finns ett antal offentligrättsliga och privaträttsliga former för kommunal samverkan. De offentligrättsliga formerna är kommunalförbund och gemensam nämnd. Privaträttsliga former är avtalssamverkan, bolag, stiftelser samt ideella och ekonomiska föreningar. Enligt kommunallagen får kommuner bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Ett kommunalförbund är en juridisk person av offentligrättslig natur. Göteborgsregionen (GR) är ett kommunalförbund som även har kommunförbundsuppgifter. Som kommunalförbund är GR en offentligrättslig form för frivillig samverkan mellan kommuner och denna form för samverkan regleras i kommunallagen (9 kap, §§ 1–18). Som kommunförbund är GR en intresseorganisation som för kommunernas räkning bevakar rena intressefrågor.

Finansieringsprincipen, som grundar sig på en fastställd årsavgift per invånare, kvarstår. För närvarande är årsavgiften 75,52 kr/invånare.

Finansieringen av förbundet består av olika delar. Omsättningen varierar utifrån graden av externfinansiering och erhållna statsbidrag. Översiktligt illustreras ett nuläge (2019) i nedanstående cirkeldiagram.

Olika delar av GR:s intäkter (mkr)



Förbundsfullmäktige

Förbundets högsta beslutande församling utgörs i dagsläget av förbundsfullmäktige. Förbundsfullmäktige tillsätts av kommunernas fullmäktigeförsamlingar utifrån valresultatet i respektive kommun. Det är kommunerna som är medlemmar i kommunalförbundet. Varje medlemskommun utser en ledamot och en ersättare i förbundsfullmäktige. Ytterligare en ledamot och en ersättare utses för varje fullt tal av 10 000 invånare. Antalet ledamöter utsedda av Göteborgs Stad begränsas till det

antal som utses av övriga medlemskommuner tillsammans ökat med en. Antalet ledamöter i förbundsfullmäktige uppgår idag till 105 ordinarie ledamöter och lika många ersättare.

Kostnaden för att driva FFM uppgår till cirka 325 tkr per verksamhetsår.

Att ordförandeskapet i förbundsstyrelsen ska ligga hos Göteborgs stad är en muntlig överenskommelse sedan många år. I denna överenskommelse ingår även att kranskommunerna har ordförandeskapet i förbundsfullmäktige.

[Länk till förbundsfullmäktiges arbetsordning](#)

Förbundsstyrelsen

Förbundsstyrelsen tillsätts av förbundsfullmäktige på förslag av GR:s valberedning, utifrån det samlade valresultatet i de 13 kommunerna som gemensamt valområde. Antalet ledamöter i förbundsstyrelsen är 22, antalet ersättare 11. Av ledamöterna och ersättarna bör 11 respektive 5 vara bosatta i Göteborgs Stad. Återstående ledamöter och ersättare bör vara bosatta utanför Göteborgs Stad men inom förbundets medlemskommuner.

Mandatfördelning per kommun och parti framgår av nedanstående fördelning.

Mandatfördelningen per kommun och per parti

Ale	1+1	S+M
Alingsås	0+1	0+M
Göteborg	9 +2	M,S,SD,S,V,D,MP,V,D +D,C
Härryda	1+1	M+SD
Kungsbacka	2+1	M,SD+ S
Kungälv	1+0	S
Lerum	1+1	L
Lilla Edet	1+0	C
Mölndal	2+2	M, SD+S,L
Partille	1+0	M
Stenung-		
sund	1+1	S+M
Tjörn	1+0	L
Öckerö	1+1	KD+S

[Länk till förbundsstyrelsens reglemente](#)

Kostnaden för att driva förbundsstyrelsen uppgår till cirka 1400 tkr per verksamhetsår.

Förbundsstyrelsens presidium/arbetsutskott

Förbundsstyrelsen kan för beredning och beslut i vissa frågor tillsätta ett arbetsutskott. Fullmäktige utser ordförande och tre vice ordföranden i

förbundsstyrelsen. Dessa utgör styrelsens presidium som tillika är arbetsutskott. Styrelsens presidium/arbetsutskott har till uppgift att

- bereda ärenden till styrelsen.
- följa förbundets medelsförvaltning vilket bland annat innebär att ta emot rapporter utöver dem som redovisas i styrelsen.
- fatta beslut i ärenden som har delegerats till presidiet.

Dessutom ingår presidiet i styrelsen för Västkom (Västsvenska kommunalförbundens samorganisation) samt representerar GR i BHU (Beredningen för hållbar utveckling i Västra Götaland)

Nämnder och styrgrupper

Utöver förbundsstyrelsen finns två nämnder inom GR som är utsedda av förbundsfullmäktige. En av dessa är utbildningsgruppen/antagningsnämnden som också har också styrgruppsuppgifter från förbundsstyrelsen. Utöver utbildningsgruppen finns även skolnämnd för ISGR (internationella skolan). Skolnämnden har inte beaktats i denna utredning.

Enligt förbundsordningen kan styrelsen för ärendens beredning utse politiskt sammansatta styrgrupper. Styrgrupperna utses på förslag av GR:s valberedning, utifrån det samlade valresultatet i de 13 kommunerna som gemensamt valområde. Utöver utbildningsgruppen finns tre politiska styrgrupper inom GR: Styrgruppen för arbetsmarknad, styrgruppen för miljö och samhällsbyggnad och styrgruppen för social välfärd.

[Länk till utbildningsgruppens reglemente](#)

[Länk till instruktion för styrgrupperna](#)

Förbundets uppdrag

Förbundets uppdrag regleras i den av fullmäktige antagna förbundsordningen som är godkänd i respektive medlemskommuns fullmäktige.

I ändamålsparagrafen anges:

Förbundet har som ändamål att verka för samarbete över kommungränserna i Göteborgsregionen. Verksamheten inom förbundet ska, inom ramen för den kommunala självstyrelsen, vara till kommunal nytta och skapa mervärde för medlemmarna. Verksamheten ska bidra till att stärka Göteborgsregionen regionalt, nationellt och internationellt. Det övergripande syftet är att skapa en attraktiv region med goda levnadsvillkor för alla invånare, inom ramen för en gemensamt hållbar utveckling i alla dess tre dimensioner – ekonomiskt, socialt och miljömässigt.

2013 påbörjades ett arbete med att utveckla förbundsstyrelsens styrkedja med syftet att tydliggöra processerna för planering och uppföljning av verksamheten och göra dem mer tillgängliga.

För den närmaste tiden har förbundsfullmäktige fastställt en strategisk inriktning för förbundet som bygger på uppdraget i förbundsordningen men också förhåller sig till ett antal identifierade utmaningar för Göteborgsregionen 2020–2023.

Styrkedja



Valberedningen och nomineringsprinciperna

GR:s valberedning utses av förbundsfullmäktige och utgörs av nio ledamöter och nio ersättare. Alla partier med mandat i förbundsstyrelsen är representerade. Göteborgs stad innehar ordförandeposten. Ledamöter och ersättare bör enligt instruktionen ha ett stort regionalt engagemang och god kännedom om regionala förhållanden. Valberedningen – och partierna på det lokala planet i medlemskommunerna - har att bevaka tre perspektiv i sitt arbete:

1. Politisk representation - de 13 kommunerna i Göteborgsregionen utgör ett gemensamt valområde och det sammanlagda röstetalet i kommunerna ligger till grund för mandatfördelningen i GR:s politiska grupper samt styrelserna i helägda bolag.
2. Kommunal förankring - alla 13 kommuner ska vara representerade i förbundsstyrelse och styrgrupper. Förbundsstyrelsens ledamöter och ersättare ska i första hand rekryteras ur kommunernas styrelsepresidier. Styrgruppernas presidier, ordförande och vice ordförande, utgörs i första hand av medlemskommunernas styrelser ordförande och vice ordförande, i andra hand av representanter i kommunal nämnd eller motsvarande inom relevant sakpolitiskt område. Varje ledamot har ett ansvar för att återkoppla styrgruppens arbete till och förankra det i hemkommunen. Styrgruppernas presidier,

ordförande och vice ordförande, adjungeras till styrelsen för hela mandatperioden.

3. Könsfördelning - Jämställdhetsperspektivet ska beaktas vid tillsättande av representanter i GR:s organ. Strävan är att inget kön ska ha en större andel än 60 procent av styrelsens/gruppens mandat.

GR:s valberedning har även uppdraget att föreslå styrelse samt lekmannarevisorer för det av GR helägda regionala bolaget Göteborgsregionens internationella skola (ISGR) liksom GR:s tre representanter i det av Göteborgs stad helägda bolaget Business Region Göteborg (BRG).

GR:s valberedning ska även i samband med val vara behjälplig i valberedningsarbetet inom de regionala bolagen Renova, Gryaab och Grefab. Dessa bolag ägs inte av GR men väl av ett antal GR-kommuner, där respektive ägarråd bett GR att vara behjälplig.

[Länk till instruktion för valberedningen](#)

Samverkan i Göteborgsregionen har en lång tradition

Förbundets bildande

Det är idag 25 år sedan Göteborgsregionens kommunalförbund bildades. Samhällsutvecklingen har sedan dess präglats av ökad komplexitet, hög förändringstakt, snabb och omfattande kunskapsutveckling, nya kommunikationssätt samt förändringar i det politiska landskapet. De stora förändringarna talar för att dagens politiska organisation bör prövas och värderas utifrån de nya förutsättningarna.

GR i sin nuvarande form bildades 1995 genom en sammanläggning av dåvarande kommunalförbundet GR samt Göteborgs Förorters Förbund (GFF). Redan 1990 konstaterades i dokumentet Vision Väst att Göteborgsregionen var en organisatoriskt splittrad och därmed sårbar storstadsregion som behövde bättre förutsättningar för att fullgöra rollen som motor i landets ekonomiska utveckling. I det gamla GR ingick Göteborg och tio kranskommuner och ändamålet där var att samordna kommunala angelägenheter genom arbetsområden som regionplanering, utbildning, trafik, bostadsförsörjning och miljövård. Göteborgs Förorters Förbund var en sammanslutning av ett antal kranskommuner runt omkring Göteborg (dock ej Göteborg) som arbetade med bland annat kompetensutveckling, upphandling och läromedel. En utredningsrapport daterad 1994-04-15 föreslog en sammanslagning av de två förbunden till ett gemensamt kommunalförbund. I samband med sammanslagningen ansåg man det viktigt med ett arbetssätt som karaktäriserades av ”öppenhet, förankring, flexibilitet och handlingskraft”.

Vad gäller förbundets ändamål, angivet i den nya förbundsordningens § 2, konstaterades vid sammanläggningen 1995 att uppgiften att som organ för regionen tillvarata medlemmarnas gemensamma intressen gör det möjligt för förbundet att utåt uppträda som talesman för den gemensamma regionen. I övrigt beskrivs ett ändamål som innebar att verka för samordning genom bland annat

samhällsplanerande insatser och utredningar inom ett brett verksamhetsfält samt att bistå med olika tjänster och utvecklingsinsatser.

Vad gäller utbildningsområdet ingick i det nya förbundet myndighetsutövning inom gymnasieintagningen, och det inrättades en särskild "intagningsnämnd".

Förbundsfullmäktige eller direktion

I ett kommunalförbund ska den beslutande församlingen utgöras av antingen ett förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion. Både vad gäller fullmäktige och direktion väljs ledamöter och ersättare av kommunernas fullmäktigeförsamlingar, utifrån valresultatet i respektive kommun. Varje förbundsmedlem ska vara representerad i den beslutande församlingen med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter. I övrigt anges i förbundsordningen hur den beslutande församlingen ska vara sammansatt. Om ett förbund är organiserat med förbundsdirektion, ska direktionen också vara förbundsstyrelse. (Kommunallag 2017:725 kapitel 9, §§ 3–5) .

Det nya förbundet hade alltså att ta ställning till en organisering med fullmäktige eller direktion. Med hänsyn till, som man uttryckte det "ändamålets stora politiska betydelse" föreslogs ett kommunalförbund med fullmäktige - en organisering som man menade "medger att medlemmarna kan representeras mera fullödigt" i förbundet.

Med hänsyn till den vikt som Göteborgs kommun hade befolkningsmässigt och ekonomiskt ansåg man att staden skulle ha en ledamot mer än övriga kommuner tillsammans i det nya fullmäktige.

Förbundsstyrelsen

När förbundet bildades föreslogs en förbundsstyrelse bestående av 22 styrelseledamöter och 11 ersättare. Främsta skälet var att varje medlemskommun skulle ha en ordinarie representant i den nya styrelsen. Rekommendationen var att fullmäktige skulle utse ett presidium i styrelsen bestående av en ordförande och tre vice ordföranden, varav lämpligen två personer representerade Göteborg och två övriga kommuner. Detta var ett arbetssätt som tillämpats inom "gamla GR". Inom GFF hade däremot arbetsformen varit ett arbetsutskott under styrelsen. Tidigt konstaterades vikten av att involvera medlemskommunerna och öka engagemanget för de regionala frågorna. Av detta skäl förlades förbundsstyrelsens sammanträden i tur och ordning till olika medlemskommuner och förbundsstyrelsens presidium fick i samband med detta tillfälle att möta representanter från värdkommunernas styrelser för dialog.

Nomineringsprinciper och valberedningsarbete

1994 lämnade förbundsstyrelsen ett uppdrag till GR:s valberedning att se över förutsättningarna för valberedningens arbete samt ta fram förslag på en balanserad politisk och regional representation i regionala bolag och styrelser. Valberedningens rapport fick namnet Balans i regionala organ och antogs av förbundsfullmäktige 1994-06-08.

Det sammanlagda röstetalet i kommuner och landsting har sedan dess, och även efter det nya förbundets bildande 1995, legat till grund för sammansättningen i de

regionala organens och bolagens styrelser. Detta innebär att kommunerna i Göteborgsregionen har betraktats som ett gemensamt valområde.

Genom att betrakta Göteborgsregionen som ett gemensamt valområde ville man undvika att ”tillfälliga variationer i valresultatet på ett olyckligt sätt påverkar fördelningen av styrelsernas sammansättning”.

GR:s valberedning har fungerat som regional valberedning, inte bara för GR:s egna organ utan även för olika regionala bolag.

2003 lämnade förbundsstyrelsen på nytt ett uppdrag till GR:s valberedning att se över förutsättningarna för valberedningens arbete samt ta fram ett underlag för bedömning av hur en mer balanserad politisk och regional representation i regionala bolag och styrelser skulle kunna uppnås. Särskild vikt skulle läggas vid regional och politisk representation jämte genusperspektivet.

Man ansåg att det förekom en viss obalans i representationen i styrelserna bland de regionala bolagen och att värdet av förbundsfullmäktiges beslut 1994, om en balans i regionala organ, delvis hade ”devalverats”.

Rapporten konstaterade att stora vinster uppnåtts i och med ett ökat gemensamt regionalt agerande hos kommunerna och slog fast att valberedningsarbetet ska resultera i en balanserad regional fördelning av styrelseledamöter genom en såväl kommunal som politisk förankring. Representanterna skulle ha ett stort engagemang för det regionala tänket och med god kännedom om regionala förhållanden. Dessutom måste genusperspektivet ges än större dignitet för att åstadkomma en könsmässigt jämnare sammansättning av styrelserna.

Politiska styrgrupper (dåvarande ledningsgrupper)

Vid bildandet av det nya förbundet 1995 rekommenderades det nya förbundet att merparten av medlemmarna i förbundets olika ledningsgrupper bör komma från förbundsstyrelsen och att samtliga styrelseledamöter bör ingå i en eller flera ledningsgrupper.

Involvering och engagemang från kommunerna i GR:s arbete var tidigt en levande fråga. Under 2000 uppdrog förbundsstyrelsen till de politiska ledningsgrupperna att utveckla kontakterna med medlemskommunerna. Som ett resultat av detta har ledningsgrupperna genomfört regionala träffar med berörda facknämnders presidier samt gjort kommunbesök för att möta facknämndernas presidier kommunvis. Det har även arrangerats seminarier.

Under 2002 inleddes även en rådslagsprocess i kommunernas fullmäktigeförsamlingar som blev ett sätt att fördjupa och bredda diskussionen kring den regionala utvecklingsplaneringen. Rådslagen leddes av förbundsstyrelsens presidium som begav sig ut till respektive kommunfullmäktige för att stämna av regionala frågor inom ett brett fält. De fem rådslagsomgångarna som genomfördes under åren 2002 till 2012 ledde efter hand till att såväl mål- och strategidokumentet Hållbar tillväxt samt Strukturbild för Göteborgsregionen togs fram och förankrades i medlemskommunerna.

Under 2002 gjordes på uppdrag av förbundsstyrelsen en översyn av strukturerna för de politiska ledningsgrupperna i syfte att involvera fler och få bättre representation från kommunerna. Redan då hade utbildningsgruppen/intagningsnämnden samt ledningsgruppen för regional planering representation från alla kommuner medan

övriga ledningsgrupper hade färre antal ledamöter. Utgångspunkten för val av ledamöter i ledningsgrupperna var att ”erhålla en partifördelning som speglar mandatsituationen i förbundsfullmäktige och förbundsstyrelsen.” Så många kommuner som möjligt skulle vara representerade. Ledamöterna skulle i första hand utses bland förbundsstyrelsens ledamöter och ersättare. Ordförandena skulle ingå i förbundsstyrelsen.

Förslaget blev att med utbildningsgruppen som modell öka antalet ledamöter i flera av de övriga ledningsgrupperna till 15 ledamöter så att samtliga medlemskommuner var representerade. Man ville även åstadkomma en möjlighet att utse representanter som inte ingår i styrelsen med syftet att involvera fler. Dessa skulle hämtas från kommunstyrelser och/eller facknämnder i kommunerna. Kontakten med kommunerna ansågs mycket viktig.

Utredningar på senare år

Kartläggning styrgrupp – nätverk – ”Mölnadal förstärker Västsverige”

Som en del av Mölnadalens stads Vision 2022 och stadens målarbete genomfördes under hösten 2015 en kartläggning av de nätverk som staden är representerade inom. Initialt påbörjades en bred kartläggning av de olika nätverken. Det blev dock snabbt tydligt att arbetet inom GR borde vara prioriterat. Mölnadal ansåg att det här fanns ”låg hängande frukter”, där staden skulle kunna utveckla förhållningssätt för att mer effektivt ta en roll i samverkan och utveckling av regionen. Slutsatserna redovisades i en rapport som i huvudsak fokuserar på hur politiken i Mölnadalens Stad bättre kan nyttja och ta tillvara på möjligheterna med GR:s styrgrupper. Förbundsstyrelsen fick en redovisning av Mölnadalens kartläggning i juni 2017. I rapporten drogs slutsatsen att det fanns behov av ökad förankring och återkoppling av arbetet i GR liksom stärkt koppling mellan tjänstepersonsnätverk och styrgrupper inom kommunen. Det fanns också en osäkerhet bland Mölnadalens stads politiker om vad som förväntades av dem i GR-uppdragen och vem de egentligen representerar – sitt parti eller sin kommun.

Översyn av principer och rutiner i nomineringsprocessen för förtroendeuppdrag inom GR 2017–2018

Delvis utifrån den kartläggning som Mölnadalens stad genomfört, gjorde GR under 2017–2018 en översyn av principer och rutiner i nomineringsprocessen för förtroendeuppdrag inom GR. Förbundsstyrelsen fick ta del av och diskutera en nulägesbeskrivning där det tydligt beskrevs hur rådande nomineringsprinciper inom GR är ”väl etablerade och bygger på långåriga samförståndslösningar”. Även om det fanns olika uppfattningar i diskussionen blev slutsatsen att huvudprincipen med ett gemensamt valområde för de 13 kommunerna inom GR – partilogiken – skulle behållas. Inga förändringar i styrelsens sammansättning gjordes heller, då den gemensamma uppfattningen var att representationen i styrelsen från kommunerna var väl tillgodosedd genom att medlemskommunernas KSO och oppositionsråd ingick i förbundsstyrelsen som ledamöter, ersättare eller adjungerade. Uppfattningen var att då det i praktiken handlar om konsensusbeslut i förbundsstyrelsen och sällan är voteringar så får dessa kommunrepresentanter i förbundsstyrelsen en likvärdig roll i diskussionerna.

Däremot beslöt förbundsstyrelsen att i instruktionerna till såväl valberedningen som de politiska styrgrupperna förtydliga ledamöternas koppling till sakpolitiskt område på hemmaplan samt ansvaret för att återkoppla och förankra GR:s arbete i hemkommunen. En rutin för tjänstemannastöd till politiker för återkoppling och förankring skulle tas fram.

C. Metod

För att besvara utredningens frågeställningar har i huvudsak två metoder för datainsamling använts, dels dokumentgenomgång och dels intervjuer. De dokument som utgjort material i utredningen redovisas i bilaga 4.

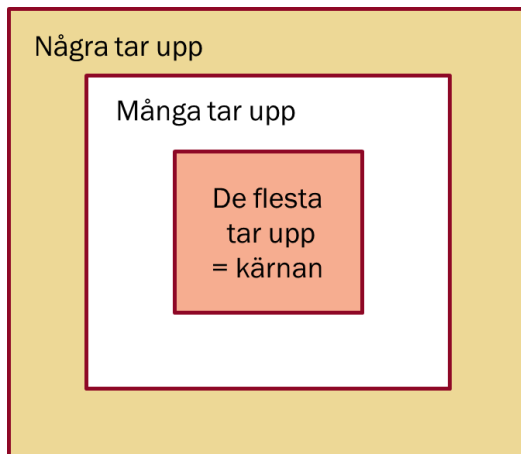
Intervjupersonerna har valts ut för att de är en del av GR:s politiska organisation. Dessutom har alla medlemskommuners kommunstyrelsepresidier erbjudits möjlighet att bli intervjuade. Ett antal kommunala tjänstemän har även deltagit vid intervjutillfällena.

Intervjuer har även genomförts med politiker och tjänstepersoner från kommunalförbunden Fyrbodal, Boråsregionen (Sjuhärad) samt Skaraborg, i syfte att kunna göra jämförelser och dra nytta av deras erfarenheter av olika former av politisk organisering.

Totalt har 26 intervjuer genomförts inom ramen för utredningsarbetet med sammanlagt 52 personer. I bilaga 1 redovisas vilka personer som intervjuats. Härutöver har sex personer som tillfrågats om intervju valt att inte delta. Intervjuerna har genomförts i form av ett samtal och utgått från en intervjuguide frågemall (se bilaga 3). Frågемallen har använts som ett stöd under intervjuerna för att säkerställa att inget missats. Möjlighet har getts under intervjuerna att frånga frågemallen. Förbundsdirektören har lett samtalet och förbundssekreteraren har bidragit genom att ställa följdfrågor och delta i samtalet samt ansvarat för att föra anteckningar. Efter intervjuerna har anteckningarna skickats till intervjupersonerna. Möjlighet har därmed getts till intervjupersonerna att justera eller komplettera svaren i efterhand. I några fall har kompletteringar gjorts efter inspel från intervjupersoner.

Anteckningarna från intervjuerna har sedan analyserat tematiskt. Först har utredarna var för sig läst igenom svaren från intervjuerna i sin helhet. Därefter har utredarna var för sig tagit fram förslag på teman. I nästa skede har intervjuerna sorterats under dessa teman.

Utifrån den tematisering som gjorts har sedan resultatredovisningen sammanställts. I resultatredovisningen kopplas inte utsagor till specifika personer, funktioner eller partier. Det finns där inte heller någon ambition att redovisa alla inspel. I prioriteringen av vad som lyfts in har nedanstående tankemodell använts:



De övergripande rubrikerna som utredarna håller sig till i resultatredovisningen är:

- Politikerrollen och det politiska arbetet i GR
- Den politiska organisationen och nomineringsprinciperna

Resultat

I detta avsnitt redovisas utredningens resultat det vill säga vad som framkommit dels i dokumentgenomgången, dels i intervjuerna kopplat till de frågeställningar som samtalen utgått ifrån.

A. Politikerrollen och det politiska arbetet i GR

Det politiska arbetet i GR uppvisar stora skillnader mot det politiska arbetet i hemkommunen, det är alla intervjupersonerna eniga om. I hemkommunen är det tydligt att man sitter på väljarnas mandat och man blir utsedd av sitt parti till sitt politiska uppdrag. Uppdraget i GR beskrivs vara av en annan karaktär. För den som är ny som politiker tar det tid att sätta sig in i GR:s verksamhet och det arbetssätt som tillämpas.

Grundidén i GR att vi gör grejer för dem som bor i regionen. Kommun- och partitillhörighet har inte varit så viktigt

Vi är politiskt tillsatta men vårt uppdrag är inte att driva politik.

Det kan konstateras att det finns många svar på frågan om vem som gett GR-uppdraget till politikern. De flesta anger att det är partiet som gett uppdraget – via valberedningen i GR. Andra framhåller att uppdraget kommit från fullmäktige eller kommunstyrelsen i hemkommunen. I grunden är det dock kommuninvånaren som de förtroendevalda säger sig representera även i GR-uppdraget.

Flera intervjupersoner beskriver GR som en mer tjänstepersonstyrd organisation än vad en kommun är. På så vis uppfattas inte politikerrollen i GR lika tydlig som den är i hemkommunen. Dessutom finns ett regionalt uppdrag som kan vara svårt att förstå. Många upplever rollen som otydlig och vag. Var ligger förväntningarna på mig som politiker? Otydligheten gör att det kan vara svårt att förhålla sig till sin roll. Några framhåller att det finns otydliga förväntningar både från förbundet, kommunen och partiet. Representerar man som politiker i GR parti, kommun eller region? Eller alla tre? Några ger uttryck för en viss självkritik och menar att man som politiker inte i tillräcklig omfattning tar reda på förväntningar vare sig inom partiet eller i hemkommunen.

Många, särskilt bland politikerna med lång erfarenhet av GR-uppdrag, menar att det finns en komplexitet som tar tid att erövra när det gäller att sitta på ett partimandat men samtidigt uppleva sig som - och vilja vara - hemkommunens representant i GR.

Det finns ett trefaldigt mandat, lite schizofrent, vem man förväntas representera. Man får heller aldrig glömma det att vi sitter här för våra väljare och kommunmedborgare

Det råder både en partilogik och en kommunlogik. Partilogiken är starkare.

Du blir bättre i din roll som politiker genom uppdrag i GR. Det ser nog inte några av de nya och gröna politikerna.

Vi har strategidokumentet här i GR, där finns en politisk vilja. Men förslagen föds inte från politiken utan det är en tjänstemannaprodukt

Några intervjupersoner anser att det är för få politiker som bär GR-frågorna på hemmaplan och att fler politiker borde involveras. Okunskap om GR bland medlemskommunernas politiker lyfts som en svaghet med tanke på att många frågor löses bäst i samverkan med andra, vilket också betonas av många. Omsättningen på politiker och bristen på kontinuitet i uppdragen anges som bidragande orsaker till okunskapen.

Flera intervjupersoner lyfter fram värdet av GR som en mötesplats där de tunga politikerna finns med i förbundsstyrelsen, lär känna varandra och kan lösa frågor över gränserna. Jämförelser görs med Sveriges kommuner och regioner (SKR), där motsvarande kontaktyta finns på nationell nivå. Många menar att samverkansplattformen skapar en tillit som inte ska underskattas och att nätverkan leder till att politiker har lärt känna varandra under lång tid. Det framhålls även som värdefullt att träffas i de olika partigrupperna regionalt. Som GR-politiker befinner man sig inte bara i kommunen utan på en regional arena. Någon lyfter fram att det som politiker med uppdrag både på en kommunal och en regional arena gäller att använda de positioner man har och interagera mellan uppdragen så att de förstärker varandra.

Det är både ett sorg- och ett glädjearbete att börja lära känna varandra som nya politiker. Det har bytts ut många. Vi har skapat en stomme som är väldigt värdefull, för att utbyta erfarenheter. Det informella.

Samverkan och konsensus

Det finns övervägande positiva men också några negativa röster om strävan efter konsensus.

Många lyfter fram att just förmågan att arbeta sig fram till konsensus är det som ger framgång för förbundet. Det är när alla enas i en fråga som den får stor genomslagskraft. Det är då det politiska arbetet i förbundet lyckas. Konsensus innebär inte att varje kommun får som den vill utan att det beslut som fattas gynnar flest antal kommuner och regionen som helhet.

Konsensus lyfts också fram som viktigt för att kunna agera med en gemensam röst gentemot regional och statlig nivå; för att få del av resurser till olika satsningar lokalt.

När vi väl har lyckats nå konsensus över kommungränser och kan visa oss som en Göteborgsregion, då lyckas vi, då uppfyller vi grundsyftet med varför vi har GR.

Några exempel som ges på stora frågor där konsensus varit nödvändigt och framgångsrikt är den gemensamma Gymnasieantagningen, Västlänken,

prioriteringen av stråket Borås- Göteborg i infrastrukturarbetet och samarbetet under flyktingkrisen 2015.

Men intervjupersoner lyfter också fram nackdelar med konsensussträvan. Dessa intervjupersoner menar att det behöver finnas en plats för det politiska samtalet, för politisk debatt och ibland konflikter i en politiskt styrd organisation. Vissa frågor där det finns stora motsättningar mellan kommuner eller mellan partier lyfts inte upp. Avsaknad av öppen debatt skapar osäkerhet kring hur frågor hanteras. En avvikande mening kan vara svår att hantera i en konsensuskultur. Det är ovanligt med omröstningar i de politiska församlingarna inom GR och sker det, finns risken att de betraktas som en avart.

Det lyfts fram att de stora målkonflikterna för närvarande återfinns inom infrastruktur och miljöfrågor och att konsensussträvan kan göra att dessa frågor inte får en lösning. Ett exempel på en sådan fråga är zonindelningen inom kollektivtrafiken i Västra Götaland där GR inte tog ställning eftersom kommunerna inte kunde enas om en gemensamlinje.

Det finns en politisk dimension i konsensus. Vissa saker tystas ner men om man hade haft ett helt öppet klimat hade det varit annorlunda.

Några nämner att det finns en tendens att tanken med konsensus som grund i förbundet är på väg att luckras upp. Det politiska landskapet är mer splittrat nu, det är inte längre huvudsakligen två stora partier som gör upp med varann och det är svårare att bibehålla den konsensuskultur som fanns när förbundet bildades. Vissa tycker att detta oroar medan andra menar att det är en naturlig utveckling.

Det är mycket samarbete i GR. Vi försöker nå enighet i frågorna, driva frågor som berör hela regionen. Även om vi har olika ingångar värderingsmässigt. Hemma är det mer opposition när man driver sina frågor.

Beredningsprocessen

I intervjuerna vittnar många om att det finns olika typer av glapp i beredningen som behöver slutas. Styrelsen och styrgrupperna hänger inte ihop och styrgruppernas förankring på hemmaplan uppfattas som dålig i vissa fall. Tjänstepersoner i GR-nätverken vet inte alltid när en fråga som bereds inom GR behöver tydlig politisk förankring och i så fall på vilket sätt det ska gå till.

De allra flesta uppger att GR:s tjänstepersonorganisationen är mycket professionell och har hög legitimitet. GR som arena för tjänstepersonsnätverken lyfts också fram som en stor styrka. Det framhålls att kommunernas tjänstepersoner behöver samverka via GR mer än vad politikerna gör och många delar uppfattningen att det är tjänstepersoner som i första hand behöver samverka. Flera lyfter fram att GR är en tjänstepersonsstyrd organisation och beskriver det som en konsekvens av konsensuskulturen. Tjänstepersoner på GR får mycket makt menar några. Detta framhålls dock inte som ett problem utan som en av GR:s styrkor. Många politiska

överenskommelser jobbas fram underifrån.

Det politiska arbetet har lyckats om det sker en bra samverkan på förvaltningsnivå.

Det är inte enbart styrgrupperna som bereder ärenden till förbundsstyrelsen, det gör även till viss del tjänstepersonsnätverken. Flera lyfter fram att det kan finnas ett värde i att stärka kopplingen mellan politik och tjänstepersonsorganisationen så att det blir tydligt vem som beställer och vem som levererar på ett uppdrag. Tjänstepersonsnätverkan bör tydligare politiskt förankra frågor i kommunerna.

Andra påpekar att det faktum att frågor som bereds av tjänstepersoner därmed är färdigberedda när de kommer till förbundsstyrelsen utgör en svaghet i systemet eftersom det då ofta är för sent att påverka frågorna politiskt. I motvikt till detta lyfter flera intervjupersoner fram att man känner sig trygg med beredningen av frågorna som hanteras i förbundsstyrelsen.

Men jag ser GR som en samverkansarena och en utbildningsarena – en affärsutvecklingsarena, likt en utvecklingsenhet i en bolagskoncern. Det är inte självklart att det utvecklande arbetet ska ske på politisk nivå. Inget konstigt med det. Inom förvaltningen sker det utvecklande arbetet.

Vad gäller styrgruppernas roll som beredande organ till förbundsstyrelsen framför flera att det är en brist att styrgruppsledamöterna inte hämtas från förbundsstyrelsen, vilket innebär att det saknas en koppling mellan styrgrupperna och förbundsstyrelsen. Flera framför även att det saknas en koppling till kommunernas styrelser, genom att styrgruppsledamöterna ofta inte återfinns där. Många av de intervjuade lyfter fram hur viktiga de regionala frågorna och samverkansfrågorna är för kommunerna. Däremot uppfattas inte de politiska uppdragen i styrgrupperna som särskilt intressanta eftersom ledamöterna saknar kopplingen på hemmaplan. De allra flesta påpekar att styrgruppernas roll bör utvecklas om de alls ska vara kvar.

Förankringen i hemkommunen

De allra flesta lyfter fram förankringen av de regionala frågorna tillbaka till kommunerna som en mycket viktig faktor och som ett viktigt förbättringsområde. De flesta poängterar kopplingen till kommunstyrelse och facknämnder på hemmaplan som både viktig och svår. Ledamöter i förbundsstyrelsen men också i styrgrupperna bör ha en sådan koppling.

Några lyfter även fram vikten av att förankra arbetet med de regionala frågorna i partiet. För representanter från mindre partier som inte har någon naturlig plats att återkoppla till på hemmaplan, blir partiet viktigast. Partiernas förmöten nämns som viktiga för att kunna påverka GR.

Det framhålls som viktigt att kommunstyrelsrepresentationen finns för att styrgruppernas arbete ska få bättre genomslag på hemmaplan. Det är färre som

poängterar kopplingen till relevant sakpolitisk nämnd i hemkommunen, men den synpunkten finns också bland intervjupersonerna.

Några intervjupersoner lyfter fram valberedningens komplexa arbete utifrån dagens nomineringsprinciper och enskilda individer menar att när valberedningen inte lyckas fullt ut i sitt arbete så finns inte rätt förutsättningar för att göra det gedigna förankringsarbete som är en framgångsfaktor för GR.

Det finns en viss självkritik hos många av intervjupersonerna när det gäller återkopplingen från GR till hemkommunen. Flera lyfter fram vikten av att det förs en diskussion om GR-frågorna där hemma. Det kan exempelvis handla om att ha GR som en stående punkt på kommunstyrelsen, att GR besöker kommunernas politiker och informerar i olika frågor samt att berätta om GR:s verksamhet på olika sätt. Några uttrycker även behov av nya rådslag med kommunernas fullmäktige för att föra dialog kring mellankommunala frågor.

Det är jättebra med rådslag. Vi får in nya politiker i GR och kommunerna och de vet inte vad organisationen sysslar med. Nyhetsbrev i all ära men det drunknar lite.

Samstämmigt betonar de politiker som varit aktiva inom GR under flera mandatperioder, och har haft olika uppdrag över tid, att politikeruppdraget får sitt största värde när det finns en stark koppling mellan sakpolitiskt område i hemkommunen och uppdraget i GR. Har en person exempelvis utbildningsfrågorna på sitt bord i hemkommunen och sitter med i utbildningsgruppen i GR så skapas ett stort mervärde för den enskilde politikern, dels utifrån bra och tydlig tjänstepersonsberedning i sakfrågor dels genom möjlighet att påverka utbildningsfrågor på regional och nationell nivå.

När det gäller till vem/vilka politikerna rapporterar sitt arbete på GR hänger det mycket ihop med på vems mandat man anser sig sitta i GR.

De politiker med stark koppling till kommunstyrelsen på hemmaplan upplever sig ha tillgång till de arenor de behövde för att genomföra sitt arbete i GR.

Här finns dock en skillnad mellan större partier och mindre partier. För mindre partier, som inte har stort inflytande i hemkommunen, blir GR ett skäl att knyta kontakter med partikamrater i andra kommuner, något som upplevs positivt.

Den utmaning som lyfts av de allra flesta när det gäller både beredning och förankring är några styrgruppsrepresentanters svaga koppling till kommunstyrelse och/eller relevant nämnd i hemkommunen. För de intervjuade i styrgruppspresidierna framstår kopplingen till kommunstyrelse eller relevant nämnd som stark, men det kan konstateras att i varje styrgrupp finns personer med svag koppling till det politiska arbetet i hemkommunen. Det innebär att för de kommuner som företräds av en politiker med svagt politiskt mandat i hemkommunen försvåras möjligheten till återkoppling och påverkan genom styrgruppsarbetet.

Det konstateras i intervjuerna att politikerrollen i GR är komplex genom att politikern representerar både parti och kommun. Dessutom ska politikern verka på en regional arena. Uppdraget som styrgruppsledamot uppfattas som mer oklart än

uppdraget i förbundsstyrelsen. Vem representerar man som ledamot i styrgruppen? Sitt parti - och vilket förhållningssätt som därmed ska tas regionalt kopplat till utbildning, arbetsmarknadsfrågor, miljö och samhällsbyggnad eller social välfärd? Sin kommun? Eller den sakpolitiska nämnden i hemkommunen som hanterar dessa frågor? Här efterlyser intervjupersonerna såväl tydligare koppling till kommunstyrelsen eller relevant nämnd på hemmaplan som starkare koppling till förbundsstyrelsen.

Några lyfter också fram att en tydligare koppling till tjänstepersonsnätverken skulle vara en fördel. Former för samarbete mellan politiker och tjänstepersoner behöver tydliggöras, liksom arenor för återkoppling och information. Nätverkens frågor bör också de återkopplas till kommunerna. Nätverken och deras utfall bör revideras regelbundet. Det upplevs råda vattentäta skott mellan tjänstepersoner och politiker i vissa kommuner när det gäller de regionala frågorna.

I samtalen framkommer att medlemskommunerna har olika arbetssätt för hur återkoppling från arbetet i GR ska gå till. Flera intervjupersoner ger uttryck för att det är mer av ett reaktivt redovisningssystem än ett aktivt förberedelsearbete inför frågor som ska hanteras i GR. Några kommuner saknar helt en struktur för åiterrapportering, andra kommuner har en stående punkt på dagordningen till kommunstyrelsen och/eller fullmäktige med olika intervaller. Ofta handlar det om att det är samarbeten med flera organisationer som ska redovisas inom ramen för en viss struktur. Flera intervjupersoner lyfter fram att det är svårt att få plats med GR-frågorna på den kommunala agendan och att det är svårt att veta när och på vilket sätt kommunerna har möjlighet att påverka vilka frågor som hanteras i GR.

Flera erfarna politiker ser positivt på de satsningar som GR gjort under den förra mandatperioden för att stärka kommunikationen med medlemskommunerna, men man lyfter fram att det behövs ännu mer kommunikationsinsatser för att fler ska involveras och för att kunskapen om - och syftet med GR ska öka.

Några intervjupersoner ur styrgrupperna lyfter fram värdet av att GR under nuvarande mandatperiod tog fram en rutin för systematisk återkoppling och kommunikationsstöd till politiker i form av sammanfattningar efter mötena.

Då (miss)lyckas GR

Alla intervjupersoner ser ett stort värde av att ha ett gemensamt kommunalförbund. GR framhålls som en fantastisk kraft och ett bra verktyg för samverkan – om det används på rätt sätt. Samverkan beskrivs skapa mervärde inom olika områden och det finns många exempel som lyfts fram återkommande i intervjuerna.

Många menar att GR har en viktig funktion när det gäller att vara kommunernas starka röst i gränsöverskridande frågor gentemot Västra Götalandsregionen, staten och EU. GR-arenan är också bra för att hitta gemensamma lösningar på problem och för att bygga gemensam kunskap. Några lyfter också fram GR som en affärsutvecklingsarena, en informationshub. Kommunerna blir starkare och bättre

tillsammans.

Politiskt arbete tar tid, och har de förtroendevalda tid med GR? Flera säger sig vara beredda att lägga tid på GR-samarbetet om rätt saker är i fokus.

Några förbättringsområden nämns. GR skulle kunna vara tydligare gentemot kommunerna gällande vad de får för pengarna. GR skulle som storstadsregionen med stark tillväxt kunna vara en ännu starkare röst gentemot Västra Götalandsregionen.

Vi är för svaga i VGR också. Vi är för mesiga i Göteborgsregionen, fast vi är störst och har mest tillväxt.

De flesta intervjupersoner kan ge åtskilliga goda exempel på när det politiska arbetet i förbundet har varit framgångsrikt. Det handlar om att kommunerna varit eniga i en sakfråga eller i ett utvecklingsperspektiv. Även här dyker konsensusfrågan upp. När det blir samsyn och stark uppslutning i en fråga kan det bli en väldig kraft. Ett annat inspel som många gör gäller den draghjälp som de små kommunerna får av de större, inte minst av Göteborgs stad. Samutnyttjande av resurser och formaliseringen av samarbetet i GR lyfts fram som framgångsfaktorer. Många lyfter fram att ett utfall som gynnar helheten i Göteborgsregionen och stärker det samlade varumärket är ett gott resultat. När GR tar fram välförankrade policydokument som pekar ut den gemensamma riktningen för medlemskommunerna blir det kraftfullt. En systemframgång som alla tjänat på ekonomiskt eller på annat sätt.

Goda exempel på GR-samarbetet som lyfts fram är gymnasiesamarbetet, arbetet mot hedersrelaterat våld, avfallsplanen, strukturbilden, kompetensförsörjning, arbetsmarknadsfrågor, vattenförsörjningsplanen, flyktingmottagandet, hälso- och sjukvårdsavtalet, läromedelssamordningen, Yrkesresan, infrastrukturfrågor av olika slag, kulturutredningen och kalkning av sjöar. Nu senast framhålls också samarbetet med Västra Götalandsregionen i frågor som rör covid-19 och Coronapandemins konsekvenser för näringslivet.

Många intervjupersoner menar att ett stort värde ligger i att chefsnätverken fungerar mycket bra och att nätverken för tjänstepersoner ger mycket tillbaka till kommunen.

Men det finns också exempel som lyfts fram där det har funnits – och bedöms finnas – en utvecklingspotential. Flera lyfter fram att GR kunde användas på ett annat sätt politiskt, med blicken fäst längre fram för att möta de svårare utmaningarna tillsammans. Exempel som nämns är gemensamma prioriteringar i bostadsbyggandet, gemensamma översiktsplaner, påverkan på kollektivtrafiken, tillväxt och näringslivsutveckling samt hur social oro ska bemötas.

Det finns också exempel där GR misslyckas. Exempelvis zonindelningen inom kollektivtrafiken, som tidigare har nämnts, där konsensus inte nåddes. Risken att köra på i gamla hjulspår lyfts också fram. Västsvenska paketet och gymnasiesamarbetet i all ära men förbundet behöver vidareutvecklas, menar någon och utan att det förklaras närmare vad som menas återkommer uttrycket att *kommunalförbundet behöver bli skarpare.*

Det finns flera exempel på områden som lyfts fram av intervjupersonerna där man anser att svåra målkonflikter skulle behöva hanteras på ett annat sätt politiskt än vad som gjorts hittills. Exempel på områden som lyfts fram i det perspektivet är regionplaneringen i förhållande till det kommunala självstyret, integrationsfrågan, kollektivtrafikfrågor. Hälso- och sjukvårdsfrågor i kommunal omsorg lyfts också fram av flera som en kommande utmaning där kommunerna måste arbeta mer tillsammans och där GR har en viktig uppgift

Vi är inte längre några öar som står för oss själva. Vi är nu i ett större sammanhang.

Vi får mycket för de pengar vi ger.

Strukturbilden är sanslöst stark.

Stor kommun - liten kommun

Göteborgsregionens sammansättning av större och mindre kommuner påverkar på olika sätt dynamiken i regionen, vilket lyfts av flera intervjupersoner. Göteborg är den allra största kommunen med mer än hälften av invånarna och många lyfter fram flera aspekter som pekar på att Göteborgs roll i GR är mycket central.

Några lyfter fram att Göteborg skapar draghjälp åt hela regionen och att staden mycket tydligare bör ta ledartröjan i GR-samarbetet. Flera intervjupersoner som varit med länge i GR-sammanhang reflekterar över Göteborgs Stads agerande över tid, där engagemanget för de möjligheter som samverkan inom Göteborgsregionen ger framstod som mycket stort under den inledande fasen efter det att förbundet bildades, för att därefter mer ha varierat över tid.

Andra menar att Göteborg dominerar i GR och bör öppna upp mer för kranskommunerna. Röster som hörs är: *Är man störst måste man vara ödmjukast. Är man stor ska man vara snäll.*

Exemplet Business Region Göteborg (BRG) lyfts fram; ett bolag som är helägt av Göteborgs Stad men som utöver att vara näringslivskontor för staden har ett regionalt uppdrag för näringslivsutvecklingen i GR-kommunerna. Flera av kranskommunernas representanter har uppfattningen att det regionala perspektivet inte hanteras i den omfattning som näringslivsutvecklingen kräver.

Det finns en uppfattning bland intervjupersonerna att de mindre kommunerna behöver samarbete i högre grad än den stora staden. Några menar att det blir 12+1 i GR och att Göteborg drar sig ur vissa samarbeten eftersom behoven av samarbete i vissa avseenden är mindre för staden.

Flera framför i samtalen att Göteborgsregionen som omfattar mer än 50 procent av invånarna i Västra Götaland och som har den otvetydigt största tillväxten i regionen,

borde ta större plats i regionala och nationella sammanhang. Någon konstaterar att förbundet har draghjälp av namnet Göteborg i Göteborgsregionen.

B. Den politiska organisationen och nomineringsprinciperna

I samtalen kring politisk organisation har intervjupersonerna gett inspel kopplat till förbundsfullmäktige, förbundsstyrelsen, nämnder och styrgrupper samt nätverken för tjänstepersoner. I vissa fall överlappar samtalen runt den politiska organisationen det samtal som är kopplat till uppdrag och politiskt arbete i GR. Organiseringen påverkar arbetssättet och tvärtom. Det handlar exempelvis om vikten av mandat på hemmaplan, kopplingen mellan förbundsstyrelsen och styrgrupperna, kopplingen mellan styrgrupperna och hemkommunen – och inte minst vilken logik som bör gälla vid nomineringsförfarandet.

Det framhålls även behov av att tydliggöra kopplingen mellan den politiska nivån och nätverken på tjänstepersonsnivå såväl inom GR som i respektive hemkommun. Många berör att det finns en outnyttjad potential vad gäller att koppla ihop arbetet mellan styrgrupperna och de strategiska chefsnätverken. Många ser och lyfter också fram svårigheten att få med de små partierna i arbetet i GR och samtidigt ha det starka mandatet på hemmaplan. Det här avspeglar sig i nomineringsprocessen vilket beskrivs längre fram.

Tre frågeställningar tar avgjort störst utrymme i samtalen om politisk organisation:
Ska nominering till GR ske via partierna eller via kommunerna?
Ska GR övergå till en direktion?
Hur ska beredningen av ärenden till politiken se ut – styrgruppernas funktion?

Det är kommunerna som är medlemmar i GR - inte partierna.

Förbundsfullmäktige

Förbundsfullmäktige kommenteras av många och mest uttalat är kritiken mot att fullmäktigeförsamlingen är stor, att de möten som hålls är mer att betrakta som en transportsträcka för nödvändiga beslut och att det finns svårigheter att känna ansvar och engagemang i en så storpolitisk församling där det inte förs någon debatt och där alla ärenden redan hanterats till enighet i styrelsen. Några lyfter fram att fullmäktige hanteras slapphänt av partierna och att uppdraget att sitta i GR:s fullmäktige har låg status.

Några förespråkar att förbundsfullmäktige läggs ner, andra ser vikten av att ha denna formaliainstans för de viktiga besluten kring bland annat val, budget och årsredovisning. Andra framhåller också fullmäktiges roll för bred förankring samt som informationsarena och mötesplats. Bland dem som förespråkar att fullmäktigeförsamlingen även fortsatt ska vara en del i den demokratiska styrningen av GR önskar man en förändring av arbetet och ett annat sätt att använda och involvera de politiska företrädarna. En vitalisering av arbetet i fullmäktige efterfrågas.

Fullmäktige ska finnas kvar, det är bra att det är demokratiskt förankrat och hårt fokuserat på verkstad, vi ska vara rädda om den formen av demokratiplanka.

Fullmäktige känns för de flesta ganska meningslöst; opersonligt och mycket folk.

Förbundsstyrelsen

Intervjupersonerna anser genomgående att det är en styrka att medlemskommunernas KSO:er och oppositionsråd sitter i förbundsstyrelsen. Det är idag möjligt fullt ut endast genom adjungering in från styrgruppernas presidier, vilket flera framhåller som en kompromisslösning. Ska vi ha en styrelse i GR så ska samtliga KSO:er och oppositionsråd sitta där av egen kraft, är det flera som lyfter fram.

Som tidigare har nämnts är det många intervjupersoner som lyfter fram att förbundsstyrelsens koppling till styrgrupperna eller motsvarande beredningar måste stärkas och bli tydligare. Flera förespråkar att styrgrupperna avvecklas och att förbundsstyrelsen får ett större ansvar för att bereda frågor. Olika utskott och arbetsgrupper från förbundsstyrelsen kan då inrättas efter behov. Här poängterar några intervjupersoner att en fördel med utskott är att det är formellt möjligt att delegera frågor från förbundsstyrelsen, vilket inte är möjligt med dagens organisering av styrgrupperna. Andra frågar sig hur förbundsstyrelsens ledamöter och ersättare ska ha tid att även engagera sig i ett utskott/en beredning.

Antalet ledamöter och fördelningen av poster i arbetsutskottet kommenteras av några intervjupersoner. Det finns uppfattningar om att antalet utskottsposter borde utökas och att kranskommunerna borde ha fler poster.

Direktion

Flera intervjupersoner förespråkar tydligt direktion som ett alternativ till förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse. Det lyfts fram ett antal argument för att gå över till direktion och här sammanfattas de tyngsta av dem:

- Det är kommunerna som är medlemmar i kommunalförbundet, inte partierna. Det ska därför vara kommunerna som besätter posterna i GR.
- Kopplingen till kommunstyrelsen på hemmaplan måste vara stark, KSO och oppositionsråd ska ingå i direktionen. En striktare medlemslogik, det vill säga att kommunerna tillsätter representanter i GR, kan tvinga fram bättre förankring i kommunen.
- Med en direktion blir inte den politiska representationen det viktiga utan samverkan hamnar i fokus.
- Direktion är en mer effektiv politisk organisation.
- En direktion med tydligt mandat för politikerna stärker kommunalförbundets roll i hemkommunen och legitimiteten ökar för GR.

- Övriga kommunalförbund i Västra Götaland är organiserade med direktion.
- Det finns ett missnöje med arbetet i förbundsfullmäktige som ses som en onödigt stor politisk församling.

En direktion med tydligt mandat kommer att stärka kommunalförbundets roll i hemkommunen; kännedomen, förtroendet, legitimiteten ökar för GR.

Det blir bättre demokrati och bättre arbetsformer om det är färre politiker i GR

Fler politiker ger inte nödvändigtvis en bättre politisk styrning, man känner mindre ansvar om man är fler i ett rum., i en mindre konstellation får man ett annat ansvar, det blir ett närmare och löpande ledarskap genom ett arbetsutskott.

Andra är inte lika övertygade om övergång till direktion och vill hellre slå vakt om men utveckla förbundet inom ramen för nuvarande organisation. Några utmaningar som lyfts fram med direktion är:

- Skillnaden i storlek mellan kommunerna behöver hanteras. I synnerhet Göteborgs dominans - om kommunstorlek skulle slå igenom får Göteborg mer än 50 procent av platserna i en direktion.
- Finansiering av kommunalförbundet sker utifrån antal invånare i kommunen vilket borde leda till att större kommuner får större inflytande.
- Stora kontra små partier. Vill man värna den politiska bredden och legitimiteten i Göteborgsregionen så kan direktionen behöva utökas utifrån de mindre partiernas mandat.
- Frågan är om det är direktion man eftersträvar eller ett annorlunda arbetssätt?

Vi bör ha ett arbetssätt där vi gemensamt bestämmer vilka frågor vi ska jobba med. Sedan kan dessa frågor gå vidare till styrgrupp eller nätverk. Vissa menar att en direktion möjliggör ett annorlunda arbetssätt. Kan detta ske även med nuvarande organisation?

Om varje förbundsmedlem ska ha en plats skapar det obalans i en direktion, eftersom Göteborg är så mycket större än Öckerö. Om vi har en samverkansarena där Göteborg är så mycket större än de andra, behöver staden ta ett ledarskap på en sån arena.

Nämnder och styrgrupper

Som framgår tidigare i resultatredovisningen kommenteras styrgrupperna både när det gäller beredning och förankring. Även när intervjupersonerna reflekterar kring förbundets organisation får styrgrupperna och dess funktioner stort utrymme. Styrgruppernas storlek och sammansättning kommenteras av många.

Intervjupersonerna är mycket tydliga med att det finns en problematik med styrgrupperna såsom de är bemannade i dagsläget och på det sätt som de får – eller inte får – sina uppdrag. Det framstår inte tydligt att styrgrupperna är förbundsstyrelsens organ och att förbundsstyrelsen gett grupperna deras uppdrag. Styrgruppernas syfte framstår alltså som oklart. Inte minst eftersom de inte fattar beslut, enligt flera intervjuade. Någon menar att styrgrupperna framför allt är viktiga för förbundets förvaltning.

Vår beredning har inte så många ärenden som går till förbundsstyrelsen. Vi jobbar mer med styrningen av nätverken.

Det framförs av flera som en brist att ledamöterna i styrgrupperna ibland inte återfinns i kommunernas styrelser eller i relevant nämnd. Det ger en svag koppling till förbundsstyrelsen men framför allt svag koppling till hemkommunen. Många poängterar att för de kommuner som har en politiker med svagt mandat på hemmaplan saknas kopplingen till det strategiska arbetet på lokal nivå. Det innebär att styrgrupperna får ett svagare mandat.

Styrgruppernas presidier adjungeras till förbundsstyrelsen och några intervjupersoner påpekar att just det sättet att få in KSO:er och oppositionsråd i förbundsstyrelsen, som en slags kompromiss, försvagar relevant koppling till hemmaplan det vill säga koppling till rätt sakpolitisk nämnd eller beredning.

De som lyfter fram behovet av en starkare koppling mellan förbundsstyrelse och styrgrupper ser också svårigheten med att KSO och oppositionsråd skulle hinna med att engagera sig både i FS och i mer sakpolitiska frågor på djupet såsom ett beredande organ behöver göra.

Flera intervjupersoner förespråkar att styrgrupperna avvecklas och istället ersätts med att förbundsstyrelsen får ett större ansvar för att bereda frågor, som tidigare har nämnts. Av intervjuerna framgår klart att om styrgrupperna ska vara kvar så bör de förändras. På vilket sätt finns det olika uppfattningar om. Det handlar om sammansättning, nomineringsförfarande, områden inom vilka det är relevant att tillsätta styrgrupper. Att sätta samman styrgrupperna utifrån de utmaningar GR har är en annan ingång som tas upp.

En förändring som diskuteras ingående, och där många verkar vara eniga, är att medlemslogik bör råda i tillsättningsförfarandet. Med medlemslogik är det kommunerna som nominerar representanterna, medan det med partilogik är partierna i Göteborgsregionen som helhet som nominerar representanterna. När kopplingen till det sakpolitiska området på hemmaplan är tydlig skapas – enligt flera intervjupersoner – ett tydligt mervärde för den enskilda politikern kopplat till det politiska uppdraget.

En farhåga som lyfts fram är att styrgrupperna blir för stora – med minst 26 ledamöter - om kommunerna ska tillsätta representanter från såväl majoritet som opposition. Här lyfter någon frågan om det är viktigt att alla kommuner deltar i

styrgruppsarbetet eller om man skulle kunna tänka sig en ordning där vissa kommuner får ta på sig ett större ansvar i vissa frågor.

Ett fåtal av de intervjuade anser att vi inte ska förändra hur styrgrupperna tillsätts eftersom det är viktigt med bredden och legitimiteten i GR:s arbete.

Gällande utbildningsgruppen framkommer i intervjuerna att många tycker att den fungerar bra och att den utses av fullmäktige som nämnd har en större tyngd än övriga styrgrupper. Flera lyfter fram att det är en välkänd och välförankrad verksamhet som har åstadkommit mycket inom GR. Flera intervjupersoner poängterar att den regionala samverkan inom utbildningsområdet som GR kommunerna har åstadkommit är ett föredöme i landet. Några framför att utbildningsgruppen bör utvecklas och inta nya områden, till exempel kopplat till näringslivet. Någon anser att även utbildningsgruppen kan utvecklas liksom övriga styrgrupper och ersättas med utskott från förbundsstyrelsen samt årliga utbildningspolitiska forum.

Demokrati och nomineringsprocessen

Demokrati är en av de aspekter som getts stort utrymme i samtalen. Här finns många olika synpunkter, inte minst kopplat till nomineringsprinciper samt partilogik kontra medlemslogik. Som ovan nämnts anser många av de intervjuade att medlemslogik bör råda i GR, andra betonar mer vikten av partilogik.

De intervjuade lyfter fram olika aspekter av demokrati och beskriver hur olika synsätt leder till olika vägval. Några lyfter fram att om GR ska vara en *samverkansleverantör* bör inte partilogik utan medlemslogik vara rådande. Det är kommunerna som är medlemmar i förbundet, inte partierna. Andra lyfter fram vikten av en bred demokratisk arena där partilogik dominerar. Några framhåller att en mindre organisation med färre politiker blir mer effektiv i sin styrning. Andra menar en bred politisk arena med fler politiker ökar legitimiteten för GR och GR-frågorna i kommunerna.

Här konstateras också av intervjupersonerna att det politiska landskapet har förändrats. Antalet partier har ökat och den politiska styrningen i medlemskommunerna har fört med sig nya samarbetskonstellationer som har krävts för att få majoritet eller minoritetsstyre. Några nämner att dessa förändringar märks i GR-samarbetet exempelvis genom att det har blivit mer partipolitik vilket yttrar sig exempelvis genom att fler voterar på förbundsstyrelsen.

Det vi inte är överens om – det gör vi inte.

Politiken är ganska osynliggjord, men det behöver inte vara något negativt.

Jag är inte säker på att det är de politiska besluten som är det viktiga, kanske lika gärna hade kunnat vara ett tjänstemannanätverk som drev frågorna.

Jag är mån om att vi inte slår sönder samarbetet och de goda erfarenheterna. Vi ska inte kasta ut barnet med badvattnet utan vidareutveckla GR. Alla kan inte vinna i ett samarbete, utan det handlar om vad som är bra i långa loppet för alla.

Många lyfter fram valberedningsarbetet som komplext och fyllt av målkonflikter. Det finns kritik mot valberedningens sätt att arbeta och att inte riktigt anstränga sig för att hitta rätt personer till rätt post utifrån instruktionerna som finns. Det riktas också kritik mot partierna som inte heller engagerar sig i valberedningsarbetet och anstränger sig tillräckligt mycket för att få rätt person på rätt plats utifrån uppdraget i GR.

Det riktas även kritik mot partierna för det bristande engagemanget i förbundsfullmäktige. Några framhåller vikten av att ha ett förbundsfullmäktige där alla partier är företrädade – för att säkra den politiska bredden och förankringen. Andra menar att den demokratiska aspekten kan betraktas ur flera olika perspektiv och någon att partilogiken bör renodlas och partierna ta ett större ansvar för nomineringarna till GR. Här jämförs med nomineringsarbetet till Västra Götalandsregionen där varje parti organiserar sitt inflöde. Då hamnar den regionala konflikten inom partiet.

Rollen för GR som valberedning när det handlar om förslag till styrelseledamöter i regionala bolag ifrågasätts starkt. Här önskar flera kommuner att kommunerna själva helt påverkar nomineringen till styrelserna.

Många menar att det är viktigt för politikerna att besluta sig för vad som är viktigast – det vi åstadkommer tillsammans i GR eller hur den politiska organiseringen ser ut. Flera lyfter också fram att det inte är hur många politiker som organiserar sig på ett visst sätt som är grunden för vad som åstadkoms.

Fullmäktige är släpphänt hanterat av partierna.

Ur demokratisk synvinkel kan man se partilogiken men problemet är att man räknar det totala valresultatet i hela GR och att det läggs ut på respektive kommun där det inte stämmer med röstetalet i kommunen. Men det är hela tiden ett problem för de små partierna

Den logik vi haft hittills har varit framgångsrik, välfungerande. Vi behöver fundera över vad det är som vi gör så att vi inte förstör nå't!

Är Göteborgsregionen en demokratiorganisation eller en samarbetsorganisation? Vi åstadkommer samarbete i våra nätverk. Vi kan sätta en direktion som styr samarbetsverksamheten men det handlar inte om de politiska ideologiernas samarbete i de 13 kommunerna. Politikerna ska vara satta att styra firman i ett samarbetsperspektiv; Samarbetsleverantör.

C. Så organiserar sig andra förbund

Representanter för övriga kommunalförbund i Västra Götaland har också intervjuats och en genomgång av olika dokument från dessa förbund har gjorts. Dessutom har dokument från kommunförbunden STORSTHLM och Skåne studerats. Inga intervjuer har dock genomförts med de två sistnämnda förbunden. Här följer en genomgång av dessa fem förbunds organisering och synpunkter som framkommit i intervjuerna.

Övriga tre kommunalförbund i Västra Götalandsregionen är organiserade med direktion. Alla tre framhåller i intervjuerna att de är nöjda med sättet att vara organiserade på, men det betyder inte att de inte också ser utmaningar när det handlar om arbetssätt och framför allt förankringsprocesser. I alla tre förbunden finns utmaningen mellan stora och små kommuner och det har lösts på olika sätt. Även om samtliga framhåller att den politiska dimensionen när det kommer till samverkan i förbundet är av underordnad betydelse så har förbunden arbetat olika när det gäller representation av stora respektive små partier i direktionen – för att på något sätt få med den politiska bredden. Det vanligaste sättet är att öppna upp för möjlighet att adjungera in ledamöter i direktionen under mandatperioden.

Skaraborgs Kommunalförbund

Juridisk form

Kommunalförbund med direktion för 15 kommuner.

Så styrs förbundet

Från och med 2019 gick Skaraborgs Kommunalförbund från att vara ett kommunalförbund med fullmäktige till kommunalförbund med direktion. Direktionen är förbundets högsta beslutande organ och består av femton ledamöter samt femton ersättare, med representanter från respektive medlemskommun. Förbundets presidium med fyra ledamöter bereder ärenden till direktionsmötena. Skaraborg är det förbund som senast lämnade fullmäktige och gick över till direktion, det skedde i augusti 2019.

Ur intervjuerna

Det var svårt att få till närvaro på fullmäktige och de som satt i fullmäktige var långt ifrån verksamheten. Nu gäller medlemslogik full ut i förbundet, de som sitter i direktionen företräder sin kommun – inte ett parti. I direktionen sitter KSO som ordinarie och oppositionsråd är ersättare. De som sitter i direktionen upplevs som mer kunniga, direktionen stärks och det frigörs planeringstid. Beredningarna avskaffades samtidigt som direktionen startades och här finns en del meningsskiljaktigheter om huruvida det var bra eller dåligt. Nu tar direktionen upp alla ärenden och det ställer stora krav på underlagen. Någon menar att detta har lett till en maktkoncentration till presidiet istället för till beredningarna. Den största kommunen har ordförandeskapet.

[Länk till förbundsordning för Skaraborgs kommunalförbund](#)

Fyrbodals kommunalförbund

Juridisk form

Kommunalförbund med direktion för 14 kommuner.

Så styrs förbundet

Förbundsdirektionen är kommunalförbundets högsta beslutande organ.

Ledamöterna består av ledande politiker från medlemskommunerna, i dagsläget 17 ledamöter och 17 ersättare. De tre största kommunerna Trollhättan, Uddevalla och Vänersborgs har två ordinarie ledamöter och två ersättare vardera, övriga kommuner har en ordinarie ledamot och en ersättare vardera. Alla KSO:er är med i direktionen men inte alla oppositionsråd. Det är kommunerna som nominerar in vilka som ska sitta i direktionen.

Förbundsdirektionen leds av en ordförande samt två vice ordförande. Tillsammans med ytterligare två ledamöter och två ersättare utgör de förbundsdirektionens arbetsutskott. (sex personer).

För att bredda den politiska representationen kan direktionen inför varje mandatperiod därutöver besluta att adjungera företrädare för parti som är representerat i någon av medlemskommunernas kommunstyrelser. En adjungerad företrädare har yttranderätt men ingen förslags- eller beslutanderätt. 2017 avskaffades de politiska beredningarna. Då gjordes en översyn av styrning och ledning inom förbundet. Förbundsdirektionen utser inom sig ett arbetsutskott för beredning av ärenden. Direktionen kan tillsätta egna beredningsgrupper för olika områden med representanter valda även utanför direktionen. Förbundsdirektionen kan delegera beslutanderätt till arbetsutskottet.

Ur intervjuerna

Incitamentet för översynen var att ingen satt med helhetsbilden. Beredningarna var bemannade av nämndordföranden i kommunerna; politiska företrädare som inte hade en naturlig koppling till KS eller KF.

De fattade beslut om projekt, fick en dålig förankring på hemmaplan. Man tappade den röda tråden i att man behöver förstärka varann, delregionalt – lokalt – delregionalt. Det var inget flyt.

[Länk till förbundsordning för Fyrbodals kommunalförbund](#)

Boråsregionen/Sjuhärad

Juridisk form

Kommunalförbund med direktion för 7 kommuner.

Så styrs förbundet

Boråsregionen har haft direktion under hela 2000-talet. Samverkan mellan sju kommuner. Direktionen består av nio ordinarie ledamöter som består av KSO från varje kommun. Borås har två. Borås är alltid ordförande. Mark är näst största kommun och med i presidiet. Ersättare är oppositionsråden och även här har Borås två. Dessutom adjungeras personer in från partier som når tillräcklig storlek. Partierna som har fått minst tre procent i delregionen och även partier som får minst 12 procent i en enskild kommun adjungeras in. Antalet adjungerade kan växla. I Boråsregionen fördelas ledamöterna i två beredningar, BH7 samt Valfärd och kompetens; Även ersättarna och de adjungerade är med i beredningarna. Dock deltar inte direktions ordförande i beredningarna.

De adjungerade har fått välja vilken beredning de vill ingå i. Varberg är också adjungerad – det finns specialavtal med dem gällande samarbete i vissa frågor. De har en plats i BH7. Framför allt gällande infrastruktur. Under den här mandatperioden ingår sammanlagt 26 personer i direktionen, varav 9 är ordinarie.

Ur intervjuerna

De intervjuade framhåller i intervjuerna att de är nöjda med sättet att vara organiserade på, men det betyder inte att de inte också ser utmaningar när det handlar om arbetssätt och framför allt förankringsprocesser.

[Länk till förbundsordning för Boråsregionen/Sjuhärads kommunalförbund](#)

Kommunförbundet STORSTHLM

Juridisk form

Ideell förening i form av kommunförbund för 26 kommuner.

Så styrs förbundet

Inför mandatperioden 2015–2018 gjordes en genomlysning av förbundets organisation och arbetssätt. Viss komplettering skedde inför mandatperioden 2019–2022 i samband med att en flerårig verksamhetsinriktning antogs och med anledning av att Region Stockholm bildades.

Högsta beslutande organ är förbundsmötet, som hålls var fjärde år. Medlemmarnas fullmäktigeförsamlingar väljer ombud som sammanträder på förbundsmöten. Varje medlem får utse ett antal ombud i relation till antal invånare i kommunen. Kommunerna får utse ett ombud per påbörjat antal 20 000 invånare. Vid ordinarie förbundsmöte utses föreningens styrelse samt ordförande och vice ordföranden för mandatperioden. Ett verksamhetsprogram beslutas som ger övergripande politisk inriktning för arbetet under de kommande åren. Förbundsmötet anger också den ekonomiska ramen för medlemmarnas avgift till föreningen.

Styrelsen som består av 13 ordinarie ledamöter och 13 ersättare leder förbundets verksamhet, följer övriga politiska organ samt förvaltar förbundets egendom. Styrelsen utses av förbundsmötet för perioden fram till nästa ordinarie

förbundsmöte. Styrelsen har enligt stadgarna rätt att utse delegationer, beredningar och andra organ för verkställighet och beredning. Styrelsen beslutar om den årliga verksamhetsplanen med budget samt lägger fast direktiv för alla uppdrag. Dessutom finns ett arbetsutskott som utses av förbundsmötet och består av fem ledamöter (tre från presidiet samt fem ersättare). AU bereder styrelsens ärenden, bland annat genom överläggningar med medlemmarnas kommunstyrelseordförande, den så kallade KSO gruppen. Gruppens roll har karaktären av referensgrupp till styrelsen inför beslut om uppdrag och andra ärenden. Det är också en arena för enskilda KSO för att väcka frågor och utbyta kollegiala erfarenheter. Möten leds av styrelsens ordförande som också ansvarar för kallelse och dagordning. På motsvarande sätt utgör kommundirektörerna ett stöd för KSO och förbundsdirektören i ärendeberedning och dyligt.

Kommunförbundet Skåne KFSK

Juridisk form

Ideell förening i form av kommunförbund för 33 kommuner.

Så styrs förbundet

Kommunförbundet Skåne är de skånska kommunernas intresseorganisation, och arbetar brett med de flesta verksamhetsområden inom kommunal verksamhet. Förbundets uppdrag ska byggas på önskemål och behov som i första hand uttrycks av de skånska kommunledningarna. Förbundet har historiskt varit en del av Svenska Kommunförbundet (numera SKR), och har en liknande struktur som SKR med beredningar, styrelse och styrelsetillsättning. Under de senaste åren har kommunernas engagemang i Kommunförbundet Skåne dalat och därför har en utredning om förbundet genomförts under 2019–2020. I Slutrapporten Fördjupad medlemsdialog ges ett antal rekommendationer som styrelsen ska behandla under hösten 2020. Bland annat ska en ny styrmodell med medlemslogik etableras, istället för den nuvarande partipolitiska logiken.

D. Vilka samarbetsformer är möjliga när det gäller samarbete med kommuner utanför GR?

Den första frågan som utredningen ska besvara har handlat om vilken politisk organisation och struktur som är mest ändamålsenlig för att genomföra förbundets uppdrag. Den andra frågan som förbundsstyrelsen önskar belyst är vilka samarbetsformer som är möjliga när det gäller samarbete med kommuner utanför GR.

Förbundsordningen öppnar upp för samverkan med kommuner och andra aktörer genom att där anges att *förbundet har intressen i andra former av samverkan med internationella, nationella, regionala och lokala organ och aktörer.* (§4.4) I

förbundsordningen regleras också förbundets samverkan med andra förbund inom Västsvenska kommunalförbundens samorganisation (Västkom). (§2)

Inom Göteborgsregionen finns en lång tradition av väl utvecklat samarbete som sträcker sig tillbaka till 1940-talet. Samverkan är vårt arbetssätt. Utöver samverkan mellan våra kommuner kräver många frågor även samverkan med relevanta aktörer inom övrig offentlig sektor samt akademi, näringsliv och civilsamhälle. Göteborgsregionen arbetar med de utmaningar och frågor där samverkan mellan flera kommuner och andra aktörer krävs för att den enskilda kommunen ska nå sina målsättningar eller för att ett regionalt perspektiv i en fråga ska kunna tas. Formerna för samverkan och uppdragen för förbundet har förändrats över tid utifrån vad medlemskommunerna ansett vara relevant. En organisation som medlemskommunerna driver tillsammans måste agera utifrån lyhördhet, handlingskraft och med ständigt utvecklingsfokus kopplat till de utmaningar som medlemskommunerna möter och där lösningen ligger i att hantera frågor med ett regionalt perspektiv. Samverkan är inte ett mål i sig utan ett sätt att åstadkomma resultat och att skapa mervärde för kommunerna i olika avseenden. Det gäller även samverkan med kommuner och andra aktörer utanför den administrativa regionen.

En viktig del av samverkan med kommuner och kommunalförbund utanför GR bedrivs inom - en arena för kommunal samverkan och utveckling inom välfärdsområdet. Här sker samverkan inom socialtjänst, hälso- och sjukvård, digitalisering och regional utveckling. GR har även etablerade samarbeten med andra organisationer inom offentlig sektor samt näringsliv, akademi och civilsamhälle. Sedan många år samarbetar vi med Business Region Göteborg kring näringslivsutveckling. En annan viktig partner är Göteborg & Co eftersom besöksnäringen är en av de största basnäringarna i Sverige. GR är också en av parterna i Urban Futures som sammanför forskare och praktiker inom hållbar stadsutveckling. I Västra Götalandsregionen lyfter GR in storstadsregionens perspektiv i frågor som rör transportinfrastruktur, kollektivtrafik samt hälso- och sjukvård. Vi deltar också i arbetet med en ny regional utvecklingsstrategi. Nationellt arbetar GR för att påverka samhällsutvecklingen utifrån våra medlemskommuners behov. GR har upparbetade kontakter med organ som Regeringskansliet, Näringsdepartementet, Socialdepartementet, Boverket, Utbildningsdepartementet och Skolverket. GR samarbetar även med Sveriges kommuner och regioner (SKR).

Den juridiska aspekten av vilka samarbetsformer som är möjliga när det gäller samarbete med kommuner utanför GR är belyst av Front advokatbyrå på uppdrag av GR. Fronts redovisning återfinns i bilaga 5.

.

Analys

A. Inledning

Medlemskommunerna vill fortsatt samverka inom GR

Under arbetet med att utreda vilken politisk organisation och struktur som är mest relevant för att genomföra förbundets uppdrag har det blivit tydligt att det finns ett stort engagemang och en stark vilja hos intervjupersonerna i samtliga medlemskommuner att fortsätta samarbetet inom Göteborgsregionens kommunalförbund (GR). Många av förbundets styrkor har lyfts fram i intervjuerna, men det framkommer också att det, i den politiska kontexten kopplat till organisation och arbets sätt, finns otydligheter och målkonflikter att hantera, strategiska ställningstaganden att göra och politiska överenskommelser att uppdatera.

Den regionala utvecklingen idag kräver gränsöverskridande samverkan och samarbete mellan många olika aktörer; stat, kommun, region, näringsliv, akademi, profession, politik och medborgare i civilsamhället. Göteborgsregionen är en storstadsregion med hög tillväxt som utgör mer än hälften av befolkningen i Västra Götaland. I intervjuerna är det förvånansvärt få som talar om Göteborgsregionen som en storstadsregion trots att begreppet används mycket i de styrande dokument och strategiska inriktningar som antagits både under förra och innevarande mandatperiod. *Utredarna anser* att Göteborgsregionen skulle vinna på att begreppet storstadsregion arbetas in hos medlemskommunerna så att identiteten av att tillhöra en storstadsregion förstärks.

Dokumentgenomgången visar att drivkraften för att lägga samman Kommunalförbundet GR och Göteborgs Förorters Förbund 1995 var att Göteborgsregionen var organisatoriskt splittrad och därmed sårbar. Idag är läget ett helt annat. Förbundet har hög legitimitet i de sammanhang där det företräder sina medlemskommuner. Göteborgsregionens kommuner bidrar gemensamt till samhällsutvecklingen och det ömsesidiga beroendet mellan kommunerna är tydligt. Ett starkt näringsliv som präglas av innovationskraft, affärsutveckling och tillväxt är beroende av kommunernas förmåga att skapa förutsättningar för en växande arbetsmarknad och god kommunal service.

I den komplexa samhällsbyggnadsprocessen, där olika intressen ska vägas mot varandra och där kompletterande organisationer med olika uppdrag och ansvarsområden förväntas forma en helhet, är en välfungerande dialog mellan många olika aktörer nödvändig. GR är en arena för samverkan där möjligheten finns att fördjupa dialoger med olika intressenter.

De kommunala uppgifterna är desamma i alla kommuner oavsett storlek och kommunerna har olika förutsättningar för att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Inom ramen för arbetet i GR har medlemskommunerna mångårig erfarenhet av att identifiera de områden inom det kommunala uppdraget som gagnas

av samverkan för att åstadkomma utveckling och att finna effektiva gemensamma lösningar på utmaningar som är desamma i kommunerna.

Det allra tydligaste exemplet, både historiskt och i nuläget, är den regionala samverkan som GR kommunerna har inom utbildningsområdet. Den är välutvecklad, robust och unik för landet och har en mycket central roll i förbundet.

I kommunutredningen (Kommunutredningen SoU 2020:8), som är relevant att dra paralleller till i det här utredningsarbetet, görs en åtskillnad mellan kommunernas driftskapacitet och utvecklingskapacitet och menar att det inte räcker för en kommun att ha en driftskapacitet i den meningen att man bara ska klara den dagliga verksamheten genom att erbjuda service och välfärd till sina invånare. Utredningen konstaterar att kommunen i ett långsiktigt perspektiv också måste ha en strategisk utvecklingskapacitet som ger en permanent och långsiktig förmåga att fullgöra sitt uppdrag och att möta samhällsutvecklingen. ”Utredningens erfarenheter från möten och dialoger med ett stort antal kommuner av olika karaktär är att alltför många har svårt nog att klara den dagliga driften, och än mindre har någon betydande strategisk utvecklingskapacitet.” (Kommunutredningen (SoU 2020:8))

Utredarna menar att GR redan idag utgör den plattform för strategisk samverkan som kommunutredningen i sitt betänkande pekar på som en viktig förutsättning för att uppnå tillräcklig utvecklingskapacitet i kommunerna, i syfte att möta framtida utmaningar. Många intervjupersoner lyfter fram att det är i samspelet mellan de politiska grupperingarna och de strategiska nätverken på tjänstepersonsnivå som de stora utvecklingsinsatserna initieras i Göteborgsregionen.

B. Utmaningar med dagens organisation?

I intervjuerna framkommer olika uppfattningar om vad som fungerar bra men också vilka utmaningar som finns med nuvarande politiska organisation. Spännvidden i uppfattning är stor. Alltifrån att det inte finns några större problem, till uppfattningen att det behövs stora förändringar för att komma vidare i utvecklingen av förbundets arbete. För att fånga utmaningarna med dagens politiska organisation har de frågeställningar eller utvecklingsområden som adresseras tydligast av intervjupersonerna lyfts fram i resultatredovisningen. Vissa av de utmaningar som lyfts fram kan härledas till förändrade arbetssätt och andra kan få organisatoriska konsekvenser.

Det kan konstateras att några av intervjupersonerna har velat diskutera förbundets uppdrag, men utredarna har varit noga med avgränsningen att utredningens fokus gäller organisering av det politiska arbetet utifrån det uppdrag förbundet har idag.

Kunskapen om förbundet varierar

Förbundets uppdrag beskrivs i förbundsordningen och uttrycks för de närmaste åren i den strategiska verksamhetsinriktningen 2020–2023. Mer om förbundets uppdrag finns att läsa i avsnittet Bakgrund.

I intervjuerna framkommer att kunskapen om förbundet och dess uppdrag varierar mycket i medlemskommunerna. Några politiker är erfarna, har varit med i flera mandatperioder och haft olika politiska uppdrag.

Utredarna konstaterar att de är kulturbärare och har erövat det politiska uppdraget i det sammanhang som utgörs av kommunalförbundet och som innebär att de hanterar att med den kommunala ingången lägga det regionala perspektivet på arbetet i förbundet. Andra politiker är helt nya i sina politiska uppdrag i GR, och det kan konstateras att det tar tid att skaffa sig full insikt i förbundets breda uppdrag.

Utredarna ser att det är ett problem att kunskapen om förbundet varierar. Det finns en uppenbar risk att legitimiteten för förbundets arbete sjunker i de kommuner där politiker och tjänstepersoner inte känner sig delaktiga i förbundets verksamhet. Det finns således behov av att stärka kunskapen om GR i medlemskommunerna för att ännu bättre använda den potential som finns i kommunalförbundet.

Kommunikation är ett viktigt verktyg och *utredarna menar* att det finns utrymme för att formalisera och systematisera det kommunikativa arbetet och interaktionen med medlemskommunerna ytterligare. Kommunikation kan ske på flera olika sätt och berör arbetssätt snarare än förbundets organisation.

Utredarna konstaterar vidare att det kan finnas många orsaker till att kunskapen om förbundet varierar och att flera av de utvecklingsområden som intervjupersonerna lyfter fram har kopplingar till kunskap om förbundets syfte och verksamhet.

Förankring i – och interaktion med – medlemskommunerna

De flesta av intervjupersonerna fördjupar sig i frågor som handlar om förankring av förbundets arbete i medlemskommunerna, men frågan om hur initiativen från kommunerna kommer till förbundet lyfts också. Intervjupersonerna ser komplexiteten i förankringsarbetet och kopplar i samtalen tillbaka till hur hemkommunen organiserar sitt arbete och hur mycket utrymme som ägnas åt de regionala frågorna och samarbetet i GR.

Utredarna är helt eniga med intervjupersonerna om att förankring i – och interaktion med – medlemskommunerna är centralt för förbundets verksamhet. Kvaliteten i förankring och interaktion påverkar i hög utsträckning både kunskapen om och legitimiteten för förbundet.

I kommunutredningen konstateras att kommunalrätten ger kommunerna stor frihet att själva välja hur de organiserar sin verksamhet och i vilken form den drivs. Där anges:

... olika kommuner har valt olika sätt att organisera sin verksamhet. Det kan gälla vilka nämnder som finns i kommunen (förutom de fåtal nämnder som krävs enligt lag, till exempel valnämnd). Det gäller också om verksamheten bedrivs i förvaltningsform eller företagsform.

Utredarna konstaterar att medlemskommunerna har olika organisering och att det har viss betydelse när förankringsarbetet ska genomföras. Utredarna poängterar att det är en fråga för varje medlemskommun att hantera hur förankringsarbetet ska ske på hemmaplan utifrån hur kommunen är organiserad.

En annan utmaning som är gemensam för medlemskommunerna, enligt utredarnas uppfattning, är vikten av att skapa utrymme för de regionala frågorna i det kommunala arbetet. *Utredarna menar* att GR redan idag har stor legitimitet som kommunalförbund i relation till regionala, nationella och EU-relaterade samarbetsaktörer. Men det krävs resurser i form av tid, engagemang och vilja hos kommunpolitikerna för att möta den ambitionshöjning av Göteborgsregionens påverkan på samhällsutvecklingen som många av intervjupersonerna ger uttryck för att vilja åstadkomma.

Behovet av och svårigheten med förankring i relation till tempo och effektivitet har fler kommunförbund uppmärksammat. I en jämförelse skriver dåvarande Kommunförbundet Stockholms Län (KSL) i en rapport (KSL inför nästa mandatperiod 2014).

Förankringsarbetet är viktigt i en organisation med 26 medlemskommuner. Men, ska det alltid finnas tid för till exempel remisser till kommuner och dessutom inom respektive kommun, klarar man inte att agera med den snabbhet som många frågor idag kräver. Enligt ordningen ska frågorna beredas i en process på KSL och sedan i kommunerna, och i några fall behövs ytterligare förankringsprocesser. Hur KSL kan utveckla en mer flexibel och snabbfotad organisation utan att äventyra vare sig kontinuitet eller förankring, är en allt viktigare fråga.

Utifrån intervjuerna ser vi tre samband inom förbundet som behöver stärkas när det gäller förankring och interaktion;

1. Kopplingen i hemkommunen mellan GR:s tjänstepersonsnätverk och politiker med GR-uppdrag

Många av de intervjuade poängterar att GR:s största värde för kommunerna ligger i den välutvecklade samverkan som finns mellan medlemskommunernas tjänstepersoner som möts i olika nätverk inom förbundet. Det framhålls att det är i dessa sammanhang som utvecklingen sker.

Utredarna konstaterar att det i många kommuner saknas ett arbetssätt som främjar kopplingen mellan de tjänstepersoner som för kommunens räkning arbetar med regionala frågor i GR och de politiker i kommunerna som har förtroendeuppdrag i GR. Detta är ett problem eftersom en mycket viktig del i förbundets arbete med förankring och interaktion vilar på den nätverksstruktur som finns på tjänstepersonsnivå. Inspel till nätverken och återkopplingen till hemkommunen är helt centralt för GR:s verksamhet. Genom nätverken initieras och genomförs uppdrag tillsammans med medlemskommunerna inom ramen för den planering som fastställs i förbundsfullmäktige och förbundsstyrelsen. GR är en utvecklingsarena, där kommunerna kan ta fram nya metoder och bygga kunskap med andra som har samma grunduppdrag och utvecklingsbehov.

Utredarna vill särskilt synliggöra att tjänstepersonsorganisationen med spetskunskap inom kommunernas breda uppdrag lyfts fram som en stor tillgång av flera intervjupersoner.

Utredarna ser att intervjuerna pekar på ett stort utvecklingsfokus när det gäller arbetet i nätverken. Kunskapsutvecklingen är snabb inom samtliga områden där kommunerna bedriver sin verksamhet och nätverken är ett effektivt sätt att arbeta med att ta del av den kunskapsutveckling som sker och att kunna tillämpa den i kommunens arbete.

2. Kopplingen mellan förbundsstyrelsen och beredande organ (styrgrupper)

Frågor till förbundsstyrelsen behöver beredas och det kan ske på olika sätt. Idag bereds frågor på tjänstepersonsnivå, via GR:s tjänstemän och tjänstepersonsnätverken, och via styrgrupperna. Det lyfts fram av många att styrgrupperna saknar koppling till förbundsstyrelsen och att de i huvudsak fungerar som avstämningsyta för GR:s tjänstepersoner. De allra flesta intervjupersonerna menar att styrgrupperna måste reformeras - om de ska vara kvar.

Utredarna menar att det är tydligt att kopplingen mellan förbundsstyrelsen och dess beredande organ (i dagsläget styrgrupper) behöver stärkas. Svag koppling mellan beredande organ och förbundsstyrelsen är ett problem eftersom det kan påverka förankringen av besluten i medlemskommunerna. I dokumentgenomgången konstateras att det var en starkare koppling mellan förbundsstyrelsen och

styrgrupperna (då benämnda ledningsgrupper) när förbundet bildades. Då interagerade styrgrupperna dessutom med relevant nämnd i medlemskommunerna på ett annat sätt än vad som görs idag. I dagsläget är det få ledamöter i styrgrupperna som även sitter i förbundsstyrelsen.

En reflektion som utredarna gör är att styrgruppernas funktion och uppdrag skiljer sig åt. Utbildningsgruppen är en nämnd som utses direkt av förbundsfullmäktige, är myndighetsutövande och har nära koppling till förbundets största verksamhet som är knuten till skola och utbildning i medlemskommunerna. Ärenden som hanteras i styrgruppen för miljö och samhällsbyggnad är i stor utsträckning av långsiktigt planerande karaktär. Styrgruppen för arbetsmarknad hanterar frågor i gränslandet mellan arbetsmarknad, näringsliv, utbildning och social välfärd.

Här noterar utredarna särskilt att när det gäller dessa tre styrgruppers beredningsområden finns det starka kopplingar till motsvarande frågor i Västra Götalandsregionen och på nationell nivå. Noterbart är att det är presidiet i förbundsstyrelsen som idag deltar i Västra Götalandsregionens samverkansorgan för tillväxtfrågor BHU (Beredningen för hållbar utveckling). Styrgruppen för social välfärd hanterar också hälso- och sjukvårdsfrågor på delregional nivå. För närvarande har förbundsstyrelsens ordförande delegerat deltagandet i det politiska samrådet SRO till ordföranden i styrgruppen för social välfärd. Det innebär att kopplingen till styrgruppsarbetet har stärkts.

Utredarna konstaterar att det är förbundsordningen som reglerar vilka samverkansområden som GR har att hantera. Vilka områden som i dagsläget har den tyngden att de motiverar en särskild politisk beredningsgrupp till förbundsstyrelsen är en fråga som behöver diskuteras i medlemskommunerna och styrelsen inför nästa mandatperiod, oavsett hur den framtida politiska organisationen kommer att se ut.

Utredarna ser att, om styrgrupperna skulle avvecklas som en del intervjupersoner har föreslagit, ett förslag kan vara att dela alla ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen i olika arbetsutskott eller beredningar. På så vis skulle varje förbundsstyrelseledamot eller ersättare delta i en undergrupp som bereder en fråga. Intresse och kunskap hos förbundsstyrelsepolitikern kan avgöra var man placeras in. Så har till exempel Boråsregionen gått till väga.

Utredarna konstaterar att en fördel med utskott till förbundsstyrelsen är att det blir formellt möjligt att delegera frågor från förbundsstyrelsen, vilket inte är möjligt med dagens organisering. Ett sätt att hantera den här frågan är att låta styrgruppernas ordförande komma från förbundsstyrelsen, vilket också skulle bidra till att öka tydligheten i uppdragen till de beredningar som tillsätts.

Utredarna vill dock framhålla att Utbildningsgruppens roll som både nämnd och beredande organ särskiljer sig från övriga styrgrupper. Med hänsyn tagen till den centrala roll som utbildningssamverkan har i förbundet är det utredarnas absoluta uppfattning att den ska kvarstå med den funktion som gruppen har idag som nämnd.

Några tar upp frågan om hur förbundsstyrelsens ledamöter och ersättare ska ha tid att även engagera sig i ett utskott och *utredarna konstaterar* att det är en resursfråga. Hur mycket tid är förbundsstyrelsens ledamöter beredda att lägga på det regionala arbetet.

Utredarna ser en utmaning i att kombinera behovet av att ha kommunpolitiker med det största mandatet i förbundsstyrelsen samtidigt som kopplingen till de beredande organen ska stärkas. Tiden är sannolikt en begränsande faktor och *utredarna konstaterar* att det ställer krav på effektivt arbetssätt och professionellt tjänstepersonstöd från GR. Det är angeläget att det politiska arbetet i GR rör sig kring de frågor som ger det största mervärdet i den egna kommunen så att det regionala arbetet samspelar med det kommunala uppdraget på ett bra sätt.

Utredarna noterar att intervjuerna ger uttryck för en ambitionshöjning kring det regionala arbetet. Även här är tid och engagemang helt avgörande framgångsfaktorer.

3. Kopplingen mellan kommunen och förbundsstyrelsens beredande organ (styrgrupper)

Det framförs i intervjuerna många synpunkter på styrgrupperna både avseende funktion, arbetssätt och sammansättning. En del synpunkter handlar om att styrgrupperna fungerar väl idag men att det finns vissa justeringar som skulle underlätta både förankring och interaktion med medlemskommunerna.

Idag dominerar partilogiken över medlemslogiken och det uppfattar många intervjupersoner som ett problem vad gäller styrgrupperna. Det framförs av flera att om styrgrupperna ska vara kvar bör medlemslogik råda snarare än partilogik. Det är fler som anser att medlemslogik bör gälla för styrgrupperna än som menar att förbundsstyrelsen bör övergå till medlemslogik. De flesta är överens om att något bör göras med styrgrupperna för att förbättra förankring, beredning och koppling till såväl förbundsstyrelsen som KS och/eller relevant nämnd i kommunen. Det är tydligt att valberedningen haft svårigheter med att få till kopplingen till kommunstyrelsen eller relevant sakpolitisk nämnd, vilket också lyfts fram i intervjuerna.

Framför allt blir det ett problem med partilogiken genom att ledamöter från vissa partier inte ingår i någon samverkanskonstellation i hemkommunen. Det blir svårt med återkopplingen.

Utredarna menar att ett viktigt ställningstagande för GR:s politiker att göra inför nästa mandatperiod således är om styrgrupperna ska vara kvar och, om så bedöms vara fallet, vilken nomineringsprincip som bör gälla för tillsättning av ledamöter – partilogik eller medlemslogik.

Konsensus som utgångspunkt för samverkan

Begreppet konsensus får stort utrymme i intervjuerna och det framkommer tydligt att de flesta intervjupersonerna ser GR i första hand som en samverkansarena där konsensus eftersträvas. Konsensus kopplas starkt till och anges också som förutsättning för samverkan. Ibland har konsensus inneburit att förbundet vid en viss tidpunkt inte har kunnat enas i en fråga men där det i ett senare skede varit möjligt att komma framåt i gemensamt agerande.

Politikerna är inte direktvalda till GR, och några intervjupersoner ger uttryck för att GR i första hand inte som i kommunerna är en offensiv arena där partipolitik skapas, utan en organisation där kärnan är att uppnå samstämmighet inför beslut. Andra menar att det inte är så stor skillnad mellan det politiska arbetet i kommunen och det arbetssätt som tillämpas i GR med avseende på konsensus eftersom politik många gånger handlar om kompromisser för att komma framåt i en fråga och uppnå ett resultat för kommunens bästa.

Utredarna konstaterar att det finns ett starkt stöd för att även fortsättningsvis arbeta med konsensus som utgångspunkt för samverkan och beslut i förbundet.

Samtidigt konstateras att många intervjupersoner ser det som en brist att det inte finns tillräckligt stort utrymme för öppen debatt och diskussion i processen fram till konsensus. Några nämner att det finns en tendens att tanken med konsensus som grund i förbundet är på väg att luckras upp. Det politiska landskapet är mer splittrat nu, det är inte längre huvudsakligen två politiska block som gör upp med varandra och det är svårare att bibehålla den konsensuskultur som fanns när förbundet bildades. Vissa tycker att detta oroar medan andra menar att det är en naturlig utveckling.

Kopplat till ändamålsparagrafen i förbundsordningen *menar utredarna* att det är viktigt att tillämpa ett transparent arbetssätt som ger utrymme för dialog och diskussion utan att för den skull ge avkall på konsensustanken som en utgångspunkt för samverkan.

Göteborgs roll i kommunalförbundet

När det gäller Göteborgs stads roll i kommunalförbundet kan konstateras att det finns olika uppfattningar hos intervjupersonerna. Många pekar på att Göteborgs Stad borde ta ledartröjan betydligt tydligare och verkligen leda utvecklingen av landets andra storstadsregion. Några framhåller istället att alla kommunerna ska ha samma inflytande i förbundet, oavsett storlek. Det är en utmaning.

Utredarna konstaterar att skillnaden i befolkning mellan den största och den minsta kommunen är stor i Göteborgsregionen, vilket framgår av nedanstående tabell. Göteborgs Stad utgör motorn i utvecklingen av storstadsregionen och hela Västra Götaland. Det är en styrka för förbundet, och om den politiska organisationen ska förändras är utmaningen att medlemskommunerna är överens om hur den här frågan

hanteras i ett samverkansperspektiv, ett medlemsperspektiv och när det kommer till en inflytandeaspekt.

Idag har förbundet en ekonomisk modell som innebär att varje kommun betalar en viss summa utifrån invånarantal. Folkmängden i Göteborgs Stad utgör 56 procent av invånarna i Göteborgsregionen. Den finansiella modellen talar för att Göteborgs stad bör ha ett motsvarande inflytande i förbundet.

Utredarna vill särskilt poängtera vikten av att Göteborg som största stad i Västra Götaland även fortsättningsvis tar en ledande roll i GR.

Folkmängd 2019.12.31

Göteborgsregionens medlemskommuner

Kommun	18.12.31	19.12.31	Förändringar 2019		Förändring 2018		Andel
Ale	30 926	31 402	476	1,5%	703	2,3%	3%
Alingsås	41 070	41 420	350	0,9%	680	1,7%	4%
Göteborg	571 868	579 281	7 413	1,3%	7 829	1,4%	56%
Härryda	37 802	37 977	175	0,5%	390	1,0%	4%
Kungsbacka	83 348	84 395	1 047	1,3%	1 362	1,7%	8%
Kungälv	45 086	46 336	1 250	2,8%	976	2,2%	4%
Lerum	42 137	42 568	431	1,0%	627	1,5%	4%
Lilla Edet	14 046	14 109	63	0,4%	85	0,6%	1%
Mölnadal	68 152	69 364	1 212	1,8%	2 031	3,1%	7%
Partille	38 443	39 289	846	2,2%	563	1,5%	4%
Stenungsund	26 503	26 777	274	1,0%	279	1,1%	3%
Tjörn	15 922	16 016	94	0,6%	132	0,8%	2%
Öckerö	12 945	12 916	-29	-0,2%	22	0,2%	1%
Regionen	1 028 248	1 041 850	13 602	1,3%	15 679	1,5%	100%

Källa: SCB 2020.02.20

Nomineringsprocessen och valberedningsarbetet

I dagsläget tillämpas både partilogik och medlemslogik i GR. För förbundsfullmäktige tillämpas medlemslogik och för förbundsstyrelse och styrgrupper är det partilogiken som råder, genom att Göteborgsregionens 13 kommuner betraktas som ett gemensamt valområde. Flera intervjupersoner anser att det enbart ska vara medlemslogik som tillämpas och menar att det är kommunerna som bör utse vem som ska sitta i GR:s organ – inte partierna. Andra menar att partilogiken är den mest demokratiska.

Utredarna ser att vägvalet mellan medlemslogik och partilogik är avgörande för den fortsatta organiseringen av förbundet.

GR:s valberedning – och i förlängningen partierna på det lokala planet - har med dagens organisation att ta hänsyn till de tre perspektiven som ska tillgodoses i valberedningsarbetet; partirepresentation, kommunrepresentation och könsfördelning.

I dagens förbundsstyrelse tillgodoses både parti- och kommunrepresentation relativt

bra genom att mandatfördelningen speglar valresultatet i de 13 kommunerna, att alla kommuner är representerade med ledamot eller ersättare samt att alla KSO:er och de allra flesta oppositionsråd finns i styrelsen som ledamöter, ersättare eller adjungerade från styrgruppspresidium. Tre oppositionsråd har dock under denna mandatperiod inte beretts plats i förbundsstyrelsen, vilket är en brist. Även i dagens styrgrupper har valberedningsarbetet lyckats vad gäller partiperspektivet genom att mandatfördelningen följer valresultatet och vad gäller kommunperspektivet genom att alla kommuner är representerade i alla styrgrupper. Däremot är det tydligt att valberedningen haft svårigheter med att få till kopplingen till kommunstyrelsen eller relevant sakpolitisk nämnd, vilket också lyfts fram i intervjuerna.

Framför allt blir det ett problem med partilogiken genom att ledamöter från vissa partier inte ingår i någon samverkanskonstellation i hemkommunen och då får svårt med återkopplingen. En annan brist gäller fördelningen av partimandat mellan kommunerna.

Utredarna ser att valberedningen idag har ett komplext och svårt arbete, inte minst på grund av hur det politiska landskapet har förändrats.

Flera intervjupersoner har tagit upp nomineringsprocessen till de regionala bolagen som ägs av ett antal av GR-kommunerna. De framhåller att medlemslogik bör råda när det gäller nomineringsarbetet till de regionala bolagen och att GR:s nuvarande ordning med ägarkommunerna som gemensamma valområden inte ska gälla för de regionala bolagen. Här har GR:s valberedning varit ägarråden behjälpliga med beräkningar.

Utredarna konstaterar att medlemskommunerna inte fullt ut haft kunskap om de principer som GR:s valberedning har haft att jobba efter. Vidare konstateras att det är ägarråden och inte GR som avgör vilka principer som ska gälla för de regionala bolagen som inte är helägda av GR.

Jämförelse med andra kommunalförbund och kommunförbund kopplat till organisation

Tabell 2. Befolkningstal 2019

Befolkningstal 2019	
Skaraborgs kommunalförbund	268 501
Boråsregionens kommunalförbund	226 332
Fyrbodals kommunalförbund	274 656
Göteborgsregionens kommunalförbund	1 040 680
- varav Göteborgs stad	578 350

I resultatdelen redogörs för organisationen i ett antal andra förbund. Varje förbund är unikt och organisation och arbetssätt är anpassade efter förbundets storlek och uppdrag. Det finns skillnader och likheter. Övriga tre kommunalförbund i Västra Götaland är organiserade med direktion som högsta beslutande organ medan kommunförbunden i STORSTHLM och KFSK, som är föreningar, har förbundsstämma som högsta beslutande organ. Här skiljer sig alltså GR vars högsta beslutande organ är förbundsfullmäktige.

Utredarna ser att de kommunalförbund och kommunförbund som granskats har utmaningar kopplade till flera av de frågor som intervjupersonerna lyfter fram i den här utredningen. Alla kommunalförbund i Västra Götaland uppger att de ser det som en styrka att KSO och oppositionsråd från samtliga medlemskommuner ingår i direktionen.

Utredarna konstaterar att den lösning som STORSTHLM har med en KSO-grupp som referensgrupp till förbundsstyrelsen för närvarande inte har stöd inom GR. En sådan lösning innebär en risk för dubbelkommando, och bedöms inte vara nödvändigt i ett kommunalförbund med endast 13 medlemskommuner istället för 26 som i STORSTHLM eller 33 som i KFSK.

C. Vägval

Med stöd av resultaten i utredningsarbetet *konstaterar utredarna* att det finns ett antal vägval som behöver hanteras politiskt innan det är möjligt att gå vidare i nästa steg och besvara frågan vilken politisk organisation och struktur som är mest ändamålsenlig för att genomföra förbundets uppdrag. De tematiska områdena som identifierats i utredningsarbetet ligger till grund för de vägval som utredarna lyfter fram och som behöver diskuteras i förbundet. Det är inom dessa teman som flest intervjupersoner har haft synpunkter och gjort reflektioner och ställningstaganden. Vägvalen som identifierats beskrivs i det följande. Utredarna gör som vägledning inför den fortsatta diskussionen även konsekvensbeskrivning av några tänkbara val.

1. Ska nominering till GR ske via partierna eller via kommunerna?

Kommunerna utgör en viktig demokratisk arena. Beslut om kommunala angelägenheter fattas av direktvalda kommunpolitiker. Politikerna i ett kommunalförbund är inte direktvalda, och demokrati är en av de aspekter som getts stort utrymme i samtalen. Här finns många olika synpunkter, inte minst kopplat till nomineringsprinciper samt partilogik kontra medlemslogik. Att antalet partier har ökat påverkar det politiska landskapet och har också påverkat förutsättningarna för valberedningens arbete. Den politiska styrningen i medlemskommunerna innebär många nya samarbetskonstellationer som har krävts för att få majoritet eller minoritetsstyre.

Som tidigare har poängterats finns idag en blandning av partilogik och medlemslogik i GR, medlemslogik i förbundsfullmäktige och partilogik i förbundsstyrelse och styrgrupper. Partilogiken baserar sig på Göteborgsregionens 13 kommuner som gemensamt valområde. Samtidigt ska varje kommun ha en god representation både i förbundsstyrelse och styrgrupper.

Med nuvarande nomineringsprincip där partilogiken råder i förbundsstyrelsen blir både större och mindre partier representerade i förhållande till valresultatet i Göteborgsregionen. Kommunerna har dock inte rådighet över vilka av deras politiker som nomineras till GR:s organ. Den frågan ägs av partierna regionalt.

En förändrad nomineringsprincip med medlemslogik i grunden skulle basera sig på den enskilda kommunens valresultat och de samarbeten som ingåtts i den enskilda kommunen efter valet. Med en medlemslogik stärks kommunrepresentationen i GR. Kommunerna får ett tydligt inflytande över nomineringsprocessen till förbundsstyrelsen och styrgrupperna. Denna nomineringsprincip gynnar sannolikt de större partierna och dem som omfattas av samarbeten i hemkommunen och missgynnar de mindre partierna i Göteborgsregionen samt de partier som inte ingår i några samarbeten på hemmaplan.

Ytterligare en nomineringsprincip - om man vill behålla en bred politisk samsarbetsyta - är att komplettera medlemslogiken med modeller för att kompensera partier som har uppnått en viss storlek i Göteborgsregionen, såvida de inte blivit

representerade via medlemslogiken.

Dessutom behöver särskilt övervägas hur de större kommunernas representation med en medlemslogik ska se ut, i synnerhet Göteborgs stads.

Ska var och en av de 13 medlemskommunerna ses som likvärdiga medlemmar i förbundet med en röst vardera eller ska storlek på kommun och/eller parti få påverka?

2. Förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse – eller direktion

Ett kommunalförbund har att välja på två organisationsformer, förbundsfullmäktige eller förbundsstyrelse. Vare sig man väljer fullmäktige eller styrelse är det enligt kommunallagen kommunerna som tillsätter representanterna. Medlemslogik råder alltså för båda organisationsformerna.

Antalet ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige ökar med befolkningstillväxten och väljer GR att ha kvar fullmäktige *menar* att antalet bör begränsas så att församlingen inte blir alltför stor och administrativt såväl som ekonomiskt svårhanterlig.

Som framgår av följande bild är dagens förbundsfullmäktige sammansatt så att varje kommun har en ledamot och därefter en ledamot per 10 000 invånare. Ersättarna ska vara lika många. Antalet ledamöter utsedda av Göteborgs Stad begränsas till det antal som utses av övriga medlemskommuner tillsammans ökat med en. Om man istället baserar sammansättningen på en plus en ledamot per 20 000 invånare skulle antalet ledamöter i fullmäktige minska från 105 till 59.

Kommun	Folkmängd 2017-12-13	Antal ledamöter 1 + 1 per 10 000 inv	Antal ledamöter 1+1 per 15 000 inv	Antal ledamöter 1 + 1 per 20 000 inv	Antal ledamöter 1 + 1 per 30 000 inv
Ale	30 223	4	3	2	2
Alingsås	40 390	5	3	3	2
Göteborg*	564 039	53	36	30	23
Härryda	37 412	4	3	2	2
Kungsbacka	81 986	9	6	5	3
Kungälv	44 110	5	3	3	2
Lerum	41 510	5	3	3	2
Lilla Edet	13 961	2	1	1	1

Mölndal	66 121	7	5	4	3
Partille	37 880	4	3	2	2
Stenungsund	26 224	3	2	2	1
Tjörn	15 790	2	2	1	1
Öckerö	12 923	2	1	1	1
Summa	1 012 569	105	71	59	45

* Antalet ledamöter utsedda av Göteborgs Stad begränsas till det antal som utses av övriga medlemskommuner tillsammans ökat med en

En konsekvens skulle då vara att de tre minsta kommunerna i GR skulle få en enda ledamot eftersom deras befolkning inte når brytpunkten 20 000. Dessutom kommer med denna modell antalet ledamöter i förbundsfullmäktige att fortsätta att öka med befolkningsutvecklingen, dock inte med samma hastighet som med dagens modell.

Om istället direktion införs, innebär det att förbundsfullmäktige och förbundsstyrelsen upplöses. Kommunernas fullmäktige utser var och en sina representanter i direktionen, utifrån vad den nya förbundsordningen stipulerar. I kommunallagen anges att varje förbundsmedlem ska vara representerad i direktionen med minst en ledamot och en ersättare och att antalet ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter. I övrigt regleras i förbundsordningen hur direktionen ska vara sammansatt.

Det finns flera möjligheter att sätta samman en direktion på. En direktion enbart bestående av KSO och oppositionsråd, där varje kommun har en ledamotplats och en ersättarplats. Här råder ren medlemslogik och ingen kompensation ges till något parti utifrån valresultat regionalt eller någon kommun beroende på storlek.

Det är möjligt att adjungera flera ledamöter till direktionen utifrån principer som beslutas och förs in i förbundsordningen. Frågan om Göteborgs representation i en direktion bör nog övervägas utifrån hur representationen och mandatfördelningen i förbundsstyrelsen ser ut idag. Med en direktion blir det en avsevärd minskning av den politiska representationen från Göteborgs stad. Från nuvarande sammanlagt 128 ledamöter och ersättare till 2, 4, eller 6 ledamöter och ersättare i en direktion beroende på hur sammansättningen landar. Det kan hävdas att Göteborg som största kommun ska ha fler ledamöter än övriga kommuner i direktionen. Om direktionen sätts samman så att Göteborg har fyra ledamöter, Mölndal och Kungsbacka två ledamöter och övriga en skulle det ge en direktion med 18 ledamöter och 18 ersättare. Om Göteborg däremot ska ha majoritet i en direktion, som i nuvarande fullmäktige, skulle det innebära att Göteborg får minst 13 ledamöter mot de övrigas 12. Då får direktionen 25 ledamöter och 25 ersättare. Ska dessutom Mölndal och Kungsbacka

kompenseras för sin storlek och därmed tilldelas två ledamotplatser vardera, ökar följdriktigt även Göteborgs antal till en mer än alla övriga tillsammans, vilket innebär att direktionen får 29 ledamöter och 29 ersättare.

Med en större direktion kan platser beredas för de partier som fått ett visst antal röster i Göteborgsregionen som helhet eller i enskild kommun. Ska partier adjungeras in till direktionen utifrån valresultat finns en viss partilogik kvar. Jämför Boråsregionens sätt att tillsätta direktion.

3. Hur ska beredningen av ärenden till politiken se ut – styrgruppernas funktion?

Dagens styrgrupper saknar koppling till förbundsstyrelsen och ledamöternas koppling till hemkommunen är också haltande i vissa fall. Då styrgrupperna inte är hämtade ur förbundsstyrelsen finns det heller ingen laglig möjlighet att delegera frågor från förbundsstyrelsen till styrgrupperna. Dagens styrgrupper är mer att betrakta som politiska nätverk än som beredningsgrupper till förbundsstyrelsen. De är viktiga avstämningsytor för tjänstepersonsorganisationen inom de olika fackområdena i GR. Det står klart i denna utredning att styrgrupperna behöver förändras för att optimera beredningen av förbundsstyrelsens ärenden och förankringen av GR-frågorna i medlemskommunerna.

Det är förbundsordningen som reglerar vilka samverkansområden som GR har att hantera. Vilka områden som i dagsläget har den tyngden att de motiverar en särskild politisk beredningsgrupp till förbundsstyrelsen är en öppen fråga inför kommande mandatperiod. Om styrgrupperna ska vara kvar i sin nuvarande form med en ledamot per kommun och tre från Göteborgs stad är en möjlighet att förändra nomineringsprincipen mot medlemslogik som innebär att ledamöterna tillsätts direkt från kommunen. Detta kan göras oavsett om nomineringsprinciperna för förbundsstyrelsen förändras eller ej. Medlemskommunen har då möjlighet att utse den person som kommunen helst vill se i respektive styrgrupp, med koppling till kommunstyrelsen eller relevant sakpolitisk nämnd.

Konsekvenserna av detta blir att det samlade valresultatet i Göteborgsregionen inte ligger till grund för styrgrupperna utan att vissa partier inte kommer att bli representerade i styrgruppsarbete. Man kan överväga om dessa bör kompenseras liksom om Göteborgs stad även med denna modell ska ha tre representanter. Ett sätt att kompensera Göteborgs stad kan vara att staden ges ordförandeposterna i varje styrgrupp, med en kranskommunrepresentant som vice ordförande. Om båda dessa presidieledamöter dessutom hämtas från förbundsstyrelsen blir det möjligt att delegera beslutanderätt till presidiet.

Om styrgrupperna istället ska avvecklas i sin nuvarande form öppnas nya möjligheter att knyta den politiska beredningen närmare förbundsstyrelsen/direktionen. Alla ledamöter och ersättare skulle kunna delas in i utskott eller beredningar, allt efter intresse. Utskotten kan sättas samman utifrån de viktigaste utmaningarna som förbundsstyrelsen/direktionen står inför.

Den politiska bredd som finns med dagens styrgrupper riskerar härmed att gå förlorad men det kan man kompensera för genom att adjungera in fler kommunrepresentanter från de sakpolitiska områden som utskotten ska behandla.

En utmaning med en utskottsmodell är att tiden som en begränsande faktor. För att komma runt den begränsningen *ser utredarna* två vägar: dels ett effektivt arbetssätt inklusive tjänstepersonsstöd från GR, dels att det politiska arbetet i GR rör sig kring de frågor som ger det största mervärdet i den egna kommunen. Det regionala arbetet blir en nödvändig och central del för kommunen.

Oavsett vilka vägval GR gör är det viktigt att den organisation som föreslås är ändamålsenlig när det gäller att möta de möjligheter och utmaningar som förbundet och kommunerna står inför. Organisationen behöver också vara anpassad till de ärendeflöden som inkommer till förbundet, exempelvis via Västra Götalandsregionen, Västkom, regeringen, SKR och EU.

D. Tre möjliga scenarier

Med stöd av ovanstående konsekvensbeskrivningar *presenterar utredarna* tre möjliga scenarier. Dessa utgör en ingång för fortsatt politisk process inför kommande mandatperiod. Inom vilka områden förbundet ska ha politiska beredningar ingår inte i exemplen.

1. Nuvarande organisation med förändring av fullmäktige och styrgrupper

Förbundet behåller organisationsformen förbundsfullmäktige men förändrar principen för sammansättningen så att den baserar sig på att varje kommun får en plus en ledamot per 20 000 invånare och lika många ersättare. Antalet ledamöter utsedda av Göteborgs Stad begränsas liksom idag till det antal som utses av övriga medlemskommuner tillsammans ökat med en. Antalet ledamöter i fullmäktige minskar härmed från dagens 105 till 59 med lika många ersättare.

Nomineringsprinciperna för förbundsstyrelsen förändras något. Styrelsen tillsätts även fortsättningsvis utifrån det samlade valresultatet i Göteborgsregionens 13 kommuner som helhet. Dessutom ska alla KSO och ytterligare en politiker hämtad från KS beredas en plats, som ledamot eller ersättare. I detta arbete är valberedningens strävan att dessutom tillgodose de tre perspektiven parti, kommun och kön. Sannolikt blir förbundsstyrelsen härmed större i antal. Ordförandeskapet i förbundsstyrelsen går till Göteborgs stad som största kommun. Samtidigt behåller kranskommunerna ordförandeskapet i förbundsfullmäktige, precis som idag.

Styrgrupperna blir kvar men ledamöterna nomineras istället via kommunerna. Det gäller även utbildningsgruppen/antagningsnämnden, som sedan väljs till nämnd i förbundsfullmäktige. Medlemskommunen utser den person som kommunen helst vill se i respektive styrgrupp, med koppling till kommunstyrelsen eller relevant sakpolitisk nämnd. Göteborgs stad ges möjlighet att nominera tre representanter. Både ordförande och vice ordförande hämtas från förbundsstyrelsen, så att det blir möjligt att delegera beslutanderätt till presidiet.

2. Förändrad organisation med nya nomineringsprinciper och direktion – men med inslag av partilogik

Direktion införs, vilket innebär att förbundsfullmäktige och förbundsstyrelsen upplöses. Kommunernas fullmäktige utser var och en sina representanter i direktionen, utifrån vad den nya förbundsordningen stipulerar. Utöver vad som regleras i kommunallagen – att varje förbundsmedlem ska vara representerad i direktionen med minst en ledamot och en ersättare och att antalet ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter – ska direktionens sammansättning anges i förbundsordningen. Kommunernas KSO:er utgör ledamöter och ytterligare en politiker från KS ersättare. Göteborgs stad får i kraft av sin storlek fyra ledamotplatser och lika många ersättarplatser. Mölndal och Kungsbacka får på motsvarande sätt två plus två platser.

Partier som får mer än 4 procent av rösterna i de 13 kommunerna sammanlagt får en ledamot- eller ersättarplats i direktionen, såvida detta inte redan täckts in genom en KSO eller ytterligare KS-representant. Direktionen får då 18 ledamöter och lika många ersättare, sammanlagt 36 personer. De partier som ska kompenseras tilldelas platser i de kommuner som har mer än en ledamot- och ersättarplats. Göteborgs stad ska ha ordförandeposten och i kraft av sin storlek ytterligare ledamöter i direktion/utskott.

Hela direktionen med ledamöter och ersättare delas in i beredningar/utskott med olika verksamhetsområden. Ansvaret blir att bereda ärenden till direktionen. Till beredningarna kan adjungeras ytterligare politiker från medlemskommunerna, enligt medlemslogik. Beslutsfattande kan delegeras till beredningarna/utskotten. Direktionens presidium ingår inte i beredning/utskott utan utgör AU med följduppdrag i Västkoms styrelse samt BHU och SRO. Arbetsutskottet får härmed ansvaret för att bereda BHU-frågorna kring regional utveckling, trafik och infrastruktur.

3. Förändrad organisation med nya nomineringsprinciper och direktion – ren medlemslogik

Direktion införs, vilket innebär att förbundsfullmäktige och förbundsstyrelsen upplöses. Kommunernas fullmäktige utser var och en sina representanter i direktionen, utifrån vad den nya förbundsordningen stipulerar. Utöver vad som regleras i kommunallagen – att varje förbundsmedlem ska vara representerad i direktionen med minst en ledamot och en ersättare och att antalet ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter – ska direktionens sammansättning anges i förbundsordningen. Kommunernas KSO:er utgör ledamöter och ytterligare en politiker från KS ersättare. Göteborgs stad får i kraft av sin storlek fyra ledamotplatser och lika många ersättarplatser. Mölndal och Kungsbacka får på motsvarande sätt två plus två platser. Direktionen får då 18 ledamöter och lika många ersättare, sammanlagt 36 personer. Göteborgs stad ska ha ordförandeposten.

Hela direktionen med ledamöter och ersättare delas in i beredningar/utskott med olika verksamhetsområden. Ansvaret blir att bereda ärenden till direktionen. Till beredningarna kan adjungeras ytterligare politiker från medlemskommunerna, enligt medlemslogik. Beslutsfattande kan delegeras till beredningarna/utskotten. Direktionens presidium ingår inte i beredning/utskott utan utgör AU med följduppdrag i Västkoms styrelse samt BHU och SRO. Arbetsutskottet får härmed ansvaret för att bereda BHU-frågorna kring regional utveckling, trafik och infrastruktur.

Bilaga 1

Intervjuade personer			
Namn	Parti	Befattning	Kommun
KS-presidier i medlemskommunerna			
Mikael Berglund	M	KS-ordförande, ledamot förbundsstyrelsen	Ale
Monica Samuelsson	S	Vice KS-ordförande, ledamot förbundsstyrelsen	Ale
Daniel Filipsson	M	KS-ordförande, ersättare förbundsstyrelsen	Alingsås
Simon Waern	S	Vice KS-ordförande, vice ordförande styrgrupp miljö och samhällsbyggnad	Alingsås
Axel Josefson	M	KS-ordförande, ordförande förbundsstyrelsen	Göteborg
Helene Odenjung	L	1 vice KS- ordförande, ordförande utbildningsgruppen	Göteborg
Daniel Bernmar	V	2 vice KS- ordförande, ledamot förbundsstyrelsen	Göteborg
Per Vorberg	M	KS-ordförande, ledamot förbundsstyrelsen	Härryda
Patrik Linde	S	Vice KS-ordförande, vice ordförande styrgrupp social välfärd	Härryda
Hans Forsberg	M	KS-ordförande, ledamot förbundsstyrelsen	Kungsbacka
Eva Borg	S	Vice KS-ordförande, ersättare förbundsstyrelsen	Kungsbacka
Miguel Odhner	S	KS-ordförande, 3 vice ordförande förbundsstyrelsen	Kungälv
Alexander Abenius	M	KS-ordförande, ordförande styrgrupp miljö och samhällsbyggnad	Lerum
Renee Bengtsson	S	Vice KS-ordförande, vice ordförande utbildningsgruppen	Lerum
Julia Färjhage	C	KS-ordförande, ledamot förbundsstyrelsen	Lilla Edet

Kristian Vramsten	M	KS-ordförande, ledamot förbundsstyrelsen	Möndal
Stefan Gustafsson	S	Vice KS-ordförande, ersättare förbundsstyrelsen	Möndal
Marith Hesse	M	KS-ordförande, ledamot förbundsstyrelsen	Partille
Eva Carlsson	S	Vice KS-ordförande, ordförande styrgrupp arbetsmarknad	Partille
Bo Pettersson	S	KS-ordförande, ledamot förbundsstyrelsen	Stenungsund
Maria Renfors	M	Vice KS-ordförande, ersättare förbundsstyrelsen	Stenungsund
Martin Johansen	L	KS-ordförande, ledamot förbundsstyrelsen	Tjörn
Jan Utbult	KD	KS-ordförande, ledamot förbundsstyrelsen	Öckerö
Maria Brauer	S	Vice KS-ordförande, ersättare förbundsstyrelsen	Öckerö
Förbundsfullmäktiges presidium			
Pernilla Övermark	S	Ordförande förbundsfullmäktige	Möndal
Kristina Tharing	M	Vice ordförande förbundsfullmäktige	Göteborg
Förbundsstyrelsens presidium			
Marina Johansson	S	1 vice ordförande förbundsstyrelsen	Göteborg
Styrgruppspresidier			
Ulrika Landergren	L	Vice ordförande styrgrupp arbetsmarknad	Kungsbacka
Kent Lagrell	M	Ordförande styrgrupp social välfärd	Öckerö
Förbundsstyrelsen			
Karin Pleijel	MP	Ledamot förbundsstyrelsen	Göteborg
Jessica Blixt	D	Ledamot förbundsstyrelsen	Göteborg
Jonas Attenius	S	Ledamot förbundsstyrelsen	Göteborg
Martin Wannholt	D	Ledamot förbundsstyrelsen	Göteborg
Jenny Broman	V	Ledamot förbundsstyrelsen	Göteborg
Lill Jansson	L	Ledamot förbundsstyrelsen	Lerum

Henrik Munck	D	Ersättare förbundsstyrelsen	Göteborg
Övriga kommunalförbund i Västra Götaland			
Martin Carling	C	Ordförande direktionen	Fyrbodals kommun
Christer Hasselbäck	UP	2 vice ordförande direktionen	Fyrbodals kommun
Katarina Jonsson	M	Ordförande direktionen	Skaraborgs kommun
Annette Carlsson	M	Ledamot direktionen	Boråsregionen
Bengt Hilmersson	C	1 vice ordförande direktionen	Boråsregionen
Lisa Dahlberg	S	2 vice ordförande direktionen	Boråsregionen
Tjänstepersoner			
Per Bäckström		Kommundirektör	Partille kommun
Kicki Nordberg		Kommundirektör	Stenungsunds kommun
Peter Lönn		Kommundirektör	Härryda kommun
Maria Reinholdsson		Kommundirektör	Ale kommun
Haleh Lindqvist		Kommundirektör	Kungälv kommun
Maria Standar		Kommundirektör	Alingsås kommun
Jeanette Lämmel		Förbundsdirektör	Fyrbodals kommun
Jan Malmgren		Förbundsdirektör	Skaraborgs kommun
Magnus Haggren		Förbundsdirektör	Boråsregionen
Linda Bergholz		Administrativ chef	Boråsregionen
Tillfrågades men deltog ej			
Elisabeth Mattsson	L	Vice KS-ordförande	Kungälv kommun
Annette Fransson	S	Vice KS-ordförande	Lilla Edets kommun
Martin Johansson	SD	Vice KS-ordförande	Tjörns kommun
Carita Boulwén	SD	Ledamot förbundsstyrelsen	Kungsbackas kommun
Jörgen Fogelklou	SD	Ledamot förbundsstyrelsen	GBG
Fredrik Mellbin	SD	Ledamot förbundsstyrelsen	Möndals kommun

Bilaga 2

Förslag och inspel från intervjuerna

- ”Vi måste ha ett arbete där vi vinner tillbaka ursprungstänket. Inte strida internt. Då har vi spelat bort oss själva. Det är viktigt att prata om det, folk kommer inte ihåg. Har du inte historien så har du inte kulturen. En workshop per mandatperiod vore bra!”
- Man kunde göra reklam för sig själv, vad har vi gjort den här månaden.
- GR:s tjänstepersoner kan tydliggöra hur ärenden beretts i tjänstepersonsnätverken. Bistå tjänstepersoner i nätverken med förankringen.
- Teman för dialog med kommunernas fullmäktige: Det var längesen vi pratade om frågor som strukturbilden och gymnasiesamverkan. Nu har vi hållbarhetsmålet 2030 att förhålla oss till. Ett tema kan vara vad vi har gjort och vad planerar vi framöver. Vad har GR:s 25-åriga historia inneburit? Vad vill vi med GR`?
- Vi ska inte vara rädda för att ta ett ordentligt omtag kring om vi ens ska ha styrgrupper. Kanske ska vi ha bara två fasta avstämningpunkter per år med bredare förankring. Istället kan vi stärka förvaltningsarbetet, vi behöver bli lite vassare och smartare.
- Det behövs ett årshjul för förbundsstyrelsen som man tydligt följer. Nuvarande årshjul kan med fördel utvecklas och aktualiseras.
- Det är viktigt att tydliggöra processerna i GR:s tjänstepersonsnätverk och deras förankring gentemot politiken. De som har politiska uppdrag i GR behöver förstå hur ett ärende skapas och går genom GR.
- GR är fortfarande diffust för många. Ökad kunskap om GR behövs och GR behöver oftare komma ut till kommunerna och berätta om sin verksamhet.
- Några uttrycker att de är mycket nöjda med det tjänstepersonstöd som ges till politiker i GR.
- En gemensam utbildningsnämnd för hela GR när det gäller gymnasiet skulle vara bra att fundera på i framtiden. Även VUX.
- Den politiska samverkan kan utvecklas till ytterligare en nivå om Göteborg tar ett tydligare ledarskap i GR. Det behövs för att GR ska fungera bra politiskt.
- Det finns en manlig dominans vad gäller utrymme på styrelsemötena jämfört med Göteborgs politiska möten.
- Vi bör jobba mer inom social hållbarhet
- Det behövs ett nytt rådslag. För att informera och förankra, gamla och nya frågor.

- Istället för att ha styrgrupper inom olika verksamhetsområden kan kommunernas nämndordföranden/kommunalråd inom olika områden kallas in till GR för att diskutera respektive område, med en agenda där de har inflytande över ett antal vägval.
- Det vore intressant med en styrgrupp i gränssnittet GR:s förhållande med VGR och sjukvården.
- Ett förslag för att styrka Göteborgs tyngd i styrgrupperna om vi går över till direktion är att staden utser ordförande i dessa. Detta är värt mycket i inflytande och bör i viss mån kompensera de förhållandevis färre platserna.
- AM-regionen växer och vi ska inte vara rädda utan ha respekt för de andra kommunalförbunden. Vill någon samarbeta med oss måste vi öppna i sakfrågor för samtal med dem, inte säga nej till dialog utanför formen.
- Anordna en GR-dag i början av mandatperioden för alla berörda.
- Varför är FSO och FS vice ordförande som sitter i stiftelsen Korsvägens styrelse. Koppling till UG:s presidium vore bättre.
- Förr plockades ISGR:s styrelse ur UG. Det var en bättre koppling då. ISGR:s styrelse hade större flexibilitet; Bättre se på det som en helhet än med ett antal ledamöter och ersättare i ISGR.

Bilaga 3

Frågeställningar riktade till respondenterna

1. Ditt uppdrag i GR idag?
2. Hur lång erfarenhet har du av politiskt arbete i kommunalförbundet?
3. Från vem har du fått uppdraget i GR?
4. Till vem / vilken konstellation rapporterar - du och hur?
5. Kan du beskriva vad som kännetecknar det politiska arbetet i ett GR sammanhang? +/-
6. När det politiska arbetet i GR ger bra resultat – vad är resultatet?
7. Hur ser du på värdet av det politiska arbetet i förbundet?
8. Hur ser du på GR:s politiska organisation idag – fördelar/nackdelar?
9. Har du tillgång till de arenor – inom GR och/eller inom din kommun/parti – som behövs för att genomföra ditt politiska uppdrag i GR?
10. Kan du ge exempel på förändringar inom den politiska organisationen som skulle
11.
 1. underlätta genomförandet av ditt uppdrag i GR?
 2. stärka det politiska arbetet i förbundet som helhet?
12. Ur det delregionala samverkansperspektivet; Vilken logik anser du bör gälla för det politiska nomineringsarbetet till GR – Medlemslogik? Partilogik?
13. Övriga medskick?
14. Besvaras endast av styrgruppernas ledamöter: Hur ser du på ditt beredningsansvar i styrgruppen? Hur ser du på behov av delegation av sakfrågor till styrgruppen?

Bilaga 4

Dokumentförteckning

GR:s förbundsordning

Arbetsordningar, reglementen och instruktioner inom GR

Strategisk inriktning för GR 2020–2023

Konsekvensbeskrivning för Kartläggning styrgrupp – nätverk - ”Mölnadal förstärker Västsverige”

Översyn av principer och rutiner i nomineringsprocessen för förtroendeuppdrag inom GR (2018)

Göteborgsregionens rådslagsprocess – en utvärdering, maj 2009

Diverse gamla dokument på Gunnels skrivbord

Skaraborgsutredningen 2018 – beslut om nytt arbetssätt och ny organisation för kommunalförbundet.

Förbundsordningar övriga kommunalförbund i Västra Götaland

Staffanstorps kommun vid eventuellt utträde ur Kommunförbundet Skåne

Rapport Fördjupad medlemsdialog – KFSK 2019

KSL inför nästa mandatperiod - maj 2014

Ny modell för mandatfördelning till förbundsmöte – STORSTHLM 2019

Magisteruppsats från Förvaltningshögskolan 2001 - GR –en organisation i regionen

Kommunutredningen (SoU 2020:8)

*Ola Mattisson & Anna Thomasson, Ekonomihögskolan, Lunds universitet
Interkommunal samverkan – en kunskapsöversikt*