



# Sveriges Nya Regioner

## Tillväxtmotorer För Framtiden

Swedbank 

ICA

 Sveriges  
Kommuner  
och Landsting

© Arena för Tillväxt.

Ange källa vid användning av materialet i rapporten.

ISBN 978-91-7164-463-3

Tryck: Åtta.45 Tryckeri AB

Form: Ordförrådet

Text: Ulf Johansson, SWECO EuroFutures

# Förord

Den 27 februari 2007 överlämnades den senaste av de utredningar som gjorts kring frågan om den regionala nivån i svensk samhällsorganisation till regeringen. Ansvarskommitténs slutsatser var inte unika – ett otal utredningar hade redan gått på djupet med frågeställningar och argument för eller emot en stärkt regional nivå. Samtidigt var kommitténs slutbetänkande ovanligt i ett avseende – det var en enig parlamentarisk kommitté, med ledamöter från samtliga riksdagspartier, som stod bakom betänkandet.

Kommittén byggde sina slutsatser på antagandena att såväl förutsedda anspråk på ökade offentliga insatser som globaliseringen, ett ökat internationellt samarbete och bibehållandet av en vital demokrati kommer att vara stora framtida utmaningar för den offentliga samhällsorganisationen.

Ansvarskommittén pekade på många strukturella svagheter, som kommer att skapa problem när det gäller att hantera de framtida utmaningarna. Utmaningar som redan om tio år kommer att upplevas som mer eller mindre akuta – särskilt om samhällsorganisationen då inte är lämpad för att möta dem.

Det har gått mer än två år sedan Ansvarskommittén avslutade sitt fyraåriga arbete. Analysen är gjord. En överväldigande majoritet av remissinstanserna tillstyrkte kommitténs förslag. Ändå har väldigt lite i praktiken hänt sedan dess. Vad beror det på? Det är det denna skrift handlar om. Huvudsyftet med skriften är att bidra till att levandegöra regionfrågan i ett tydligt tillväxtperspektiv och att aktualisera regionfrågans utmaningar och möjligheter. Skriften ger en bakgrund av vad som har hänt i regionfrågan, reflektioner kring processen och vari problemen består samt tänkbara lösningar.

Skriften har tagits fram av Sweco Eurofutures på uppdrag av Arena för Tillväxt – ett samarbete mellan ICA, Swedbank och Sveriges Kommuner och Landsting. Arena för tillväxt främjar tillväxt och utveckling på lokal och regional nivå genom att agera som gränsryttare mellan samhällets olika sektorer och bidrar med processtöd och kunskapsbildning för att underlätta och understödja lokalt och regionalt tillväxtarbete. Skriften har författats av Ulf Johansson på Sweco Eurofutures som svarar för innehållet i skriften.

God läsning!

Stockholm i juni 2009

*Roland Lexén*

Projektchef, Arena för Tillväxt

# Innehåll

## 3 Detta har hänt

Regionfrågan är utredd	3
Behövs en reform?	5
De flesta bejakar Ansvarskommitténs slutsatser	8
Motståndarnas argument	12
Vad vill regeringen?	15

## 21 Problemet

Den gemensamma nyttans tragedi	21
Den förhandlande demokratin	22
Konsensus och förändring – ett svenskt dilemma	24
En fråga men två logiker	25
Maktens kartor	26
Kartors makt	28

## 31 Lösningarna

Förändring kräver ledarskap	31
En förnyad stat kräver modiga politiker	33
Våga rita kartan!	34
Kommunerna hinner inte vänta	35
Är 6 gånger 9 bättre än 6 till 9?	36

## 39 I väntan på vadå?

## 45 Referenser

# Detta har hänt

## Regionfrågan är utredd

Denna skrift handlar om en av det svenska utredningsväsendets mest utredda frågor – behöver Sveriges samhällsorganisation förändras och den regionala, politiska nivån stärkas? Att frågan intresserat många illustreras av Ansvarskommitténs 30-sidiga förteckning med referenser.<sup>1</sup> Få frågor som rör svensk samhällsorganisation lär ha penetrerats så djupt. Få förslag till förändringar av administrativa gränser, organisationsstruktur och ansvarsfördelning torde ha belysts så mångsidigt. Få frågor har så tydligt lyft fram underliggande makt- och inflytandeperspektiv inom svensk politik och administration. En sak torde vara klar – Axel Oxenstierna hade aldrig blivit färdig med sin reform om han tvingats att ta till sig ett så omfattande material och försöka navigera bland så många intressen innan han gick till verket med att skapa den geografiska, administrativa indelning som fortfarande uppenbarligen är den mest optimala för Sverige.

Begreppet "region" är väldigt mångfacetterat men också utrett på djupet. Eftersom begreppet trots detta är oklart är det också mycket användbart. Det är lätt att dela forskaren Erik Westholms uppfattning när han hävdar att det är just begreppets otydlighet som gör det så flitigt använt.<sup>2</sup> Han menar att då denna oklarhet gör det möjligt att ladda ordet med olika betydelser blir det ett starkt politiskt begrepp, vilket å ena sidan ger utrymme för visioner och oprecisa tolkningar och å andra sidan kan vara precis nog att fånga konkreta frågeställningar. Här finns ett tydligt spänningsfält mellan regionen som politisk idé om samhällets organisation och regionen så som den faktiskt tar sig uttryck i människors och företags vardag.

*"Få förslag till förändringar av administrativa gränser, organisationsstruktur och ansvarsfördelning torde ha belysts så mångsidigt."*

<sup>1</sup> "Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft", sid 345 ff (SOU 2007:10).

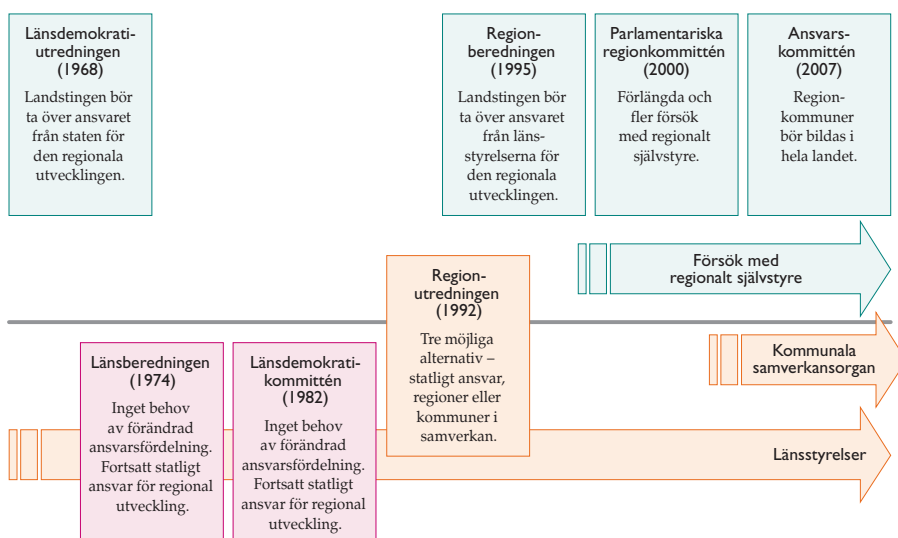
<sup>2</sup> Westholm E, Artikel i skriften "Regionen som vision", från ett forskningsprojekt på temat "Regioner i omvandling" vid Institutet för Framtidsstudier (SNS 2008).

Vilka frågor som är knutna till regionaliseringen och motiven bakom att frågan vuxit på den politiska agendan har beskrivits i många skrifter och utredningar.<sup>3</sup>

Det finns alltså ingen anledning att göra ytterligare en utredning om regionfrågan eller vad en region är. Det kan dock vara på sin plats att ge en bild av hur frågan hanterats av det svenska utredningsväsendet under snart femtio år – en bild som tydligt illustrerar hur svårt det är att ändra befintliga strukturer när värdet av en förändring förvisso kan vara stor för samhället men liten för de politiker som vill vinna nästa val eller för dem som sitter i toppen på befintliga administrativa strukturer.

Som framgår av bilden nedan har synen på behovet av ett stärkt regionalt ansvar för regional utveckling varierat över tid. Sedan Sveriges inträde i EU för femton år sedan har samtliga utredningar pekat på ett behov av en förändrad samhällsorganisation med en tydligare och stärkt regional nivå. Slutsatserna är som sagt olika, men ytterligare utredningar torde inte sprida mer ljus över regionfrågan – den är färdigutredd.

### Regionfrågan är utredd – resultatet har varierat



### Från Länsdemokratiutredningen till Ansvarskommittén – 40 års utredningar kring samma fråga.

<sup>3</sup> En bra sammanfattning finns t ex i "Regional politik" (SKL 2005).

## Behövs en reform?

I sitt slutbetänkande redovisade kommittén en rad skäl till varför Sverige behöver reformera samhällsorganisationen och stärka den regionala nivån. Vi ska senare återkomma till att se på hur dessa skäl kommer fram i debatten för eller emot en reform. Med utgångspunkt från att medborgarna kommer att kräva en hög och likvärdig kvalitet i samhällets leverans av välfärdstjänster, samtidigt som samhällsorganisationen behöver vara uppbyggd på ett sätt som stöder hållbar ekonomisk tillväxt och samhällsutveckling pekar kommittén på ett antal huvudmotiv för en reform:

### *Anspråken växer*

Anspråken på offentligt finansierade välfärdstjänster kommer att växa, bland annat på grund av att andelen mycket gamla successivt ökar och efterfrågan på välfärdstjänster ökar med ett stigande välstånd.

De offentliga verksamheterna kommer också att möta medborgare som har betydligt större kunskaper och fler möjligheter att utöva inflytande som brukare av välfärdstjänster.

Genom en allt mer sofistikerad informations- och kommunikationsteknologi kommer medborgaren att få större möjligheter att göra medvetna val eller att i ökad grad skräddarsy "sina" offentliga tjänster.

Detta torde å ena sidan bidra till en effektivisering och produktivitetshöjning i sektorn. Men å andra kan förbättrade insikter om olika alternativ och en ökad brukarmakt bidra till att öka de offentliga utgifterna.

Ett ökat behov av välfärdstjänster i kombination med begränsat ekonomiskt utrymme kan dessutom komma att innebära att medborgarna får ta över ansvaret för insatser som tidigare utförts av den offentliga sektorn.

### *Politikens nya geografi*

Medborgarnas vardag präglas i allt högre grad av ett betydligt större geografiskt område än hemkommunen. Detta gäller inte minst i de befolkningstäta tillväxtregionerna. I takt med att "vardagens geografi" växer ställs nya krav på att kunna lösa strategiska problem i en "beslutsgeografi" som är större än kommunen men mindre än hela Sverige.

Samhällsorganisationens sektorisering och specialisering var ett effektivt sätt att ta sig an ett expanderade offentligt åtagande. Men nya frågor dyker nu upp på agendan. Frågor som en sektoriserad och alltmer specialiserad samhällsorganisation har svårt att hantera. Hit hör framförallt frågor av horisontell

karaktär, som hushållningen med miljö och naturresurser, hållbar ekonomisk tillväxt, jämställdhet och integration. Frågor som kommer att ställa stora krav på att samhällsorganisationen förmår att ta hänsyn till helheten och att göra avvägningar mellan olika sektorsintressen.

Inom de flesta politikområden är ansvar, befogenheter och uppgifter fördelade över flera nivåer och på många olika organ. Styrningen sker alltså på flera nivåer samtidigt. Det gör det svårt för den enskilde individen att överblicka samhällsorganisationen, både för att förstå vart hon eller han ska vända sig och när och av vem ansvar ska utkrävas. Att sektorsgränserna skapar stora problem för dem som har samtidiga behov av insatser från flera delar av det offentliga systemet är väl dokumenterat. De vertikala, beslutsmässiga tomrum som uppstår när samhällsorganisationen inte är anpassad för förhandlingar och kompromisser som involverar olika och likställda parter och aktörer gör det också svårt för det politiska systemet att fatta effektiva beslut.

Sveriges medlemskap i EU har tillfört politiken och samhällsorganisationen helt nya dimensioner. Förutom att EU:s lagstiftning automatiskt blir nationell rätt påverkas även sektorer där EU saknar "normativ" makt, t ex inom arbetsmarknads- och sociala frågor genom den öppna samordningsmetoden. Det europeiska samarbetet handlar både om att påverka EU:s beslut och att genomföra dem, något som kräver nya verksamhetsformer och förändrar kraven på styrning och kontroll. EU-samarbetet sker i en rad olika och svåröverskådliga fora – ibland där politiker företräder Sverige, men oftast i grupper där svenska experter och myndighetsföreträdare deltar. Då uppstår lätt, som Ansvarskommittén träffande beskriver det, en situation där svenskar är med, men inte alltid Sverige.

*"Då uppstår lätt, som Ansvarskommittén träffande beskriver det, en situation där svenskar är med, men inte alltid Sverige."*

### **Ökad obalans mellan anspråk och ekonomiskt utrymme**

Den djupa och globala ekonomiska kris som världen just nu genomlever har återigen satt fingret på den offentliga sektorns behov av ekonomisk tillväxt. Effekterna av en minskad privat sysselsättning och ett sjunkande skatteunderlag slår med full kraft rakt in i välfärdssystemet. Men att världskonjunkturen så småningom vänder uppåt igen kommer inte att räcka för att klara finansieringen av det offentliga åtagandet framöver. I varje fall inte om det ska ske inom ramen för dagens internationellt sett redan mycket höga nivå på det samlade skatteuttaget. Det förutsätter dessutom att ett stigande välstånd inte genererar krav på en ökad ambitionsnivå i de offentliga verksamheterna, samt att nödvändiga omställningar och omfördelningar av arbetskraft och kompe-

tens mellan olika sektorer inom den offentliga sektorn kommer att fungera smärtfritt. Mycket talar för att en sådan utveckling inte är trolig.

Balansgången mellan ett ökat privat konsumtionsutrymme och ett synnerligen begränsat utrymme för ökad offentlig konsumtion kommer att bli en stor politisk utmaning. Klarar samhällsorganisationen inte att lösa denna ekvation talar det mesta för att medborgarna kommer att vara mindre positivt inställda till en solidarisk finansiering av offentliga välfärdstjänster. Dagens kris är förhoppningsvis övergående – de ekonomiska utmaningarna för den offentligt finansierade välfärden kommer att bestå.

### *Det demokratiska uppdraget*

Som framgått ovan kommer den nya "beslutsgeografin" ställa stora krav på att staten, kommunerna och landstingen kan samverka och fatta beslut som kommer att ställa höga krav på prioritering och ledarskap.

Medborgarnas växande förväntningar, krav på ökat inflytande och förändrade värderingar innebär att det demokratiska uppdraget kommer att kräva svåra prioriteringar när de ekonomiska ramar som ska finansiera det offentliga åtagandet blir allt mer ansträngda.

De framtida problem som skisserats ovan innebär en mycket stor utmaning för det demokratiska uppdraget, eller som Ansvarskommittén uttryckte det;

*"Att balansera tillgängliga resurser mot en stor mängd olika önskemål och att styra de offentliga verksamheterna kommer att ställa höga krav på ledarskap hos staten, kommunerna och landstingen. Om inte stat, kommun och landsting lyckas i det demokratiska uppdraget, riskeras en framtid med missnöje bland medborgare och frustration bland förtroendevalda i förening med behov som ej tillgodoses, försämrad likvärdighet och bristande effektivitet".*

### *Utvecklingsförmågan avgör*

Samhällsorganisationens förmåga till omställning och utveckling är strategisk för att möta de ovan beskrivna utmaningarna. Därför menar Ansvarskommittén att de offentliga verksamheterna måste utveckla en betydligt större flexibilitet och innovationsförmåga.

Samhällsorganisationen behöver också utveckla sin syn på och samspel med medborgaren. Ökad helhetssyn och minskad sektorisering är grundläggande

såväl för förbättrad styrning som för tvärssektoriell förnyelse av offentliga verksamheter. Då räcker inte längre sektorsvisa reformer utan då behövs åtgärder som förändrar den övergripande strukturen, bland annat för att återskapa en förlorad tydlighet.

Kommittén avslutar med att påpeka att utifrån de tydliga utmaningar vi ser i början på 2020-talet är tiden knapp och reformarbetet bör därför påbörjas omgående.

## De flesta bejakar Ansvarskommitténs slutsatser

Ansvarskommitténs betänkande skickades ut på remiss till 510 remissinstanser. Regeringskansliet fick in svar från 543 instanser – i sig ett nytt rekord för en parlamentarisk utredning. Frågan rönt således ett stort intresse runt om i landet. Det positiva mottagandet av kommitténs förslag torde också ligga nära rekordet – en helt överväldigande majoritet av remissinstanserna bejakade kommitténs analys, slutsatser och förslag.

Låt oss titta närmare på hur de olika remissinstanserna såg på några av frågeställningarna i kommitténs analys och förslag.

Den centrala frågan är naturligtvis huruvida regionkommuner med egen beskattningsrätt bör bildas och få det samlade ansvaret för regional utveckling och sjukvård.

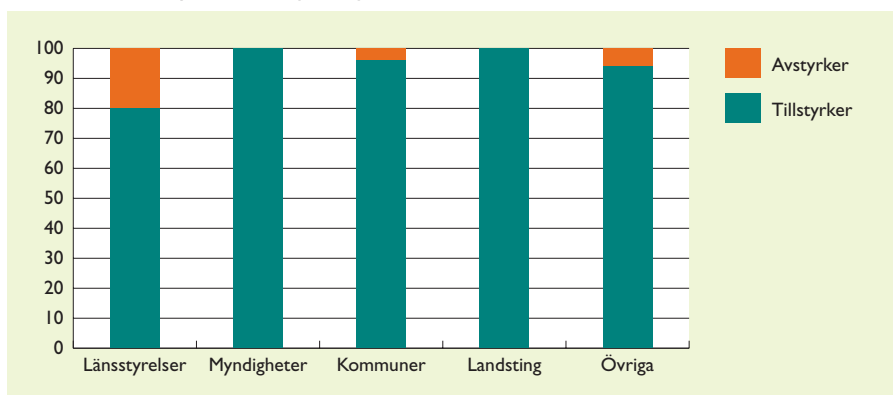
*En mycket stor majoritet av de omkring 300 remissinstanser som uttalade en tydlig uppfattning, var huvudsakligen positiva till att inrätta direktvalda regionkommuner med beskattningsrätt och ansvar för hälso- och sjukvård samt regional utveckling.*

Flertalet av de instanser som var negativa till förslaget var i varierande grad tveksamma till om hälso- och sjukvården fortsatt bör vara ett ansvar för ett direktvalt organ på regional nivå.

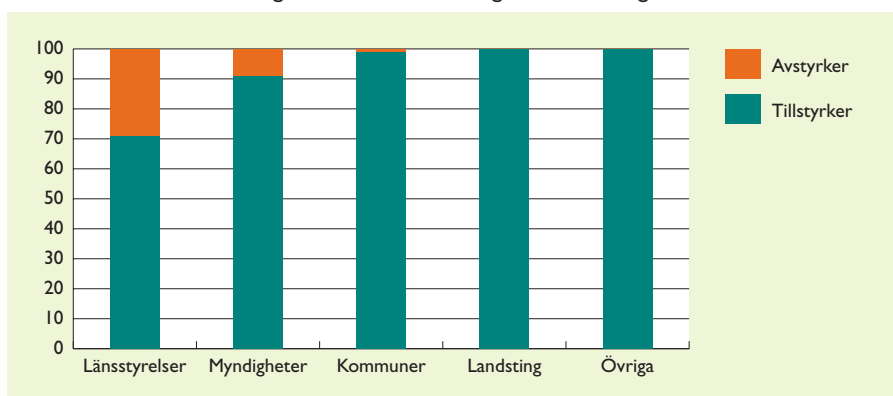
När det gäller frågan om det är motiverat att utifrån den nya geografi, de uppgifter och det förändrade politiskt uppdrag som Ansvarskommittén beskriver skapa en ny beteckning – regionkommun – ser vi att motståndet mot detta förutom hos länsstyrelserna också finns bland gruppen övriga och några kommuner. Notera att inga andra statliga myndigheter avstyrker och att det i alla grupper finns en stor majoritet för kommitténs slutsats.

Av diagram 2 framgår att det finns en grupp myndigheter (länsstyrelser och statliga andra myndigheter) som är emot att regionkommuner ska få ansvaret

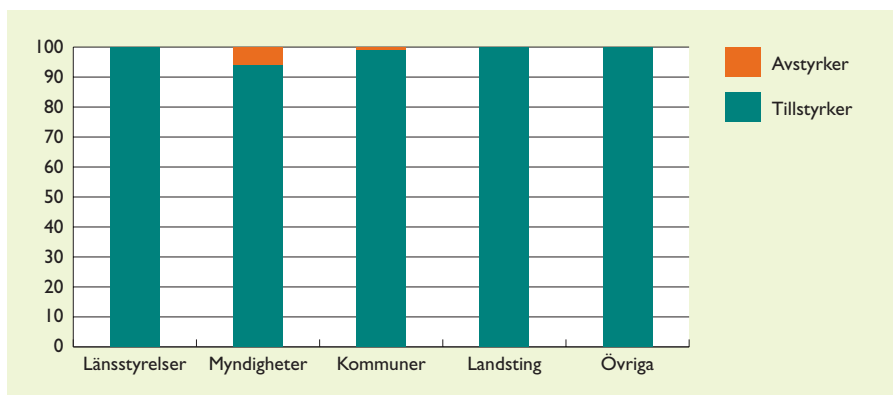
**DIAGRAM 1** *En ny geografi, nya uppgifter och ett nytt politiskt uppdrag motiverar en ny beteckning – regionkommuner*



**DIAGRAM 2** *Det samlade ansvaret för regional utveckling och sjukvård läggs på direktvalda regionkommuner med egen beskattningsrätt*



**DIAGRAM 3** *Statens regionala indelning bör anpassas till en ny länsindelning*



för regional utveckling och sjukvård. Flera länsstyrelser anser att legitimitet inte kräver direktvalda församlingar. Det är trots detta en stor majoritet inom alla grupper för bildandet av regionkommuner. Notera att det finns ett litet motstånd även på kommunsidan.

Ansvarskommittén lyfter fram fördelar med att statens regionala indelning anpassas till en ny länsindelning. Här tycks de allra flesta vara helt överens, förutom några av dem som berörs dock. Det vill säga en grupp statliga myndigheter och faktiskt också någon kommun.

Uppenbarligen finns en mycket bred majoritet för bildandet av regionkommuner och att en framtida statlig regional organisation bör stämma överens med en ny länsindelning. Hur ser remissinstanserna då på uppdrag och resursfördelning?

När det gäller ansvaret för regional utveckling är det hos länsstyrelserna vi finner motståndarna. Någon kommun är också emot detta, men i stort är alla remissinstanser för en lösning där regionkommuner får ansvar för och resurserna för regional utveckling. Samtliga myndigheter, landsting och övriga delar denna syn.

Vilka resurser ska då följa med detta ansvar? Vi vet från såväl forskning som beprövad erfarenhet att kopplingen mellan ansvar och resurser är central ur såväl effektivitets- som demokratisynpunkt. Ansvar utan resurser är inte bra och resurser utan ansvar är förödande. Uppenbarligen delar inte två av tre länsstyrelser denna uppfattning.

*"Ansvar utan resurser är inte bra och resurser utan ansvar är förödande."*

När det gäller fördelningen av de statliga projektmedlen för regional utveckling framgår också tydligt att motståndet finns hos länsstyrelserna. Motståndet finns alltså hos de som skulle bli av med uppgifter och därmed påverkas negativt av en förändring. Machiavellis 400 år gamla tes om motstånd mot förändring tycks gälla;

*"Det finns ingenting så svårt att ta itu med, ingenting så väldigt att leda, ingenting så osäkert i framgång, som att införa en ny tingens ordning, ty den som försöker har nämligen alla dem till fiender som drog fördel av den gamla ordningen och han har endast ljumma försvarare i dem som drar fördel av den nya".*

Macchiavelli, 1513

DIAGRAM 4 Regionkommuner får ansvar och resurser för regional utveckling

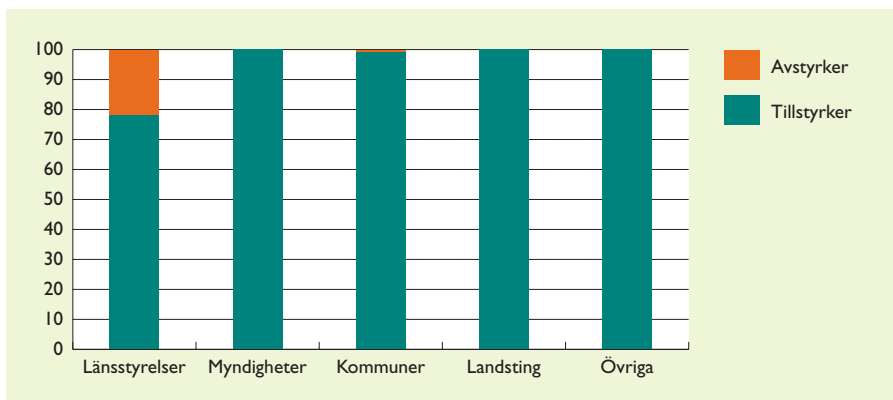


DIAGRAM 5 Regionalt utvecklingsanslag disponeras helt av regionkommuner

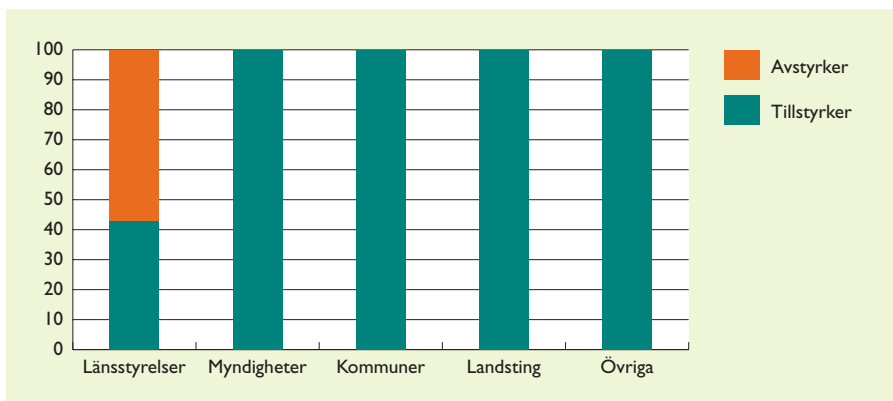
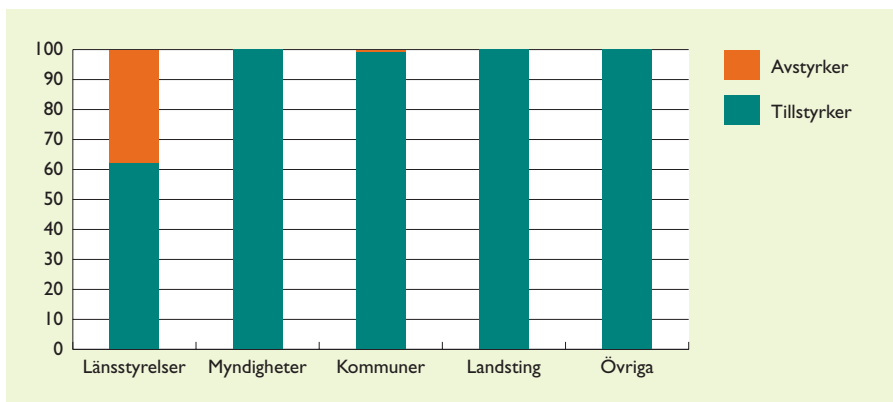


DIAGRAM 6 Statens regionala projektmedel ska fördelas av regionkommunerna



Är det då så att det är graden av egenintresse i kombination med ett nollsummetänkande som styr hur man ser på regionfrågan? Finns det en tydlig koppling mellan den nuvarande makten över resurser och hur man ser på förändringen?<sup>4</sup> Det vill säga är den offentligt finansierade byråkratin – myndigheter, kommuner och landsting – emot förändringen om man tror sig förlora på den, även om man tror på motiven bakom förändringen? Låt oss se på några frågeställningar som kan belysa detta.

En fråga som tas upp är en överflyttning av ansvaret för den löpande tillsynen inom bl a miljö- och djurskydd från kommunerna till staten. Motivet från kommittén är att renodla uppgiftsfördelningen i samhällsorganisationen. Som synes är det ett kompakt motstånd hos kommunerna, men även i gruppen övriga.

En annan fråga av samma karaktär är fördelningen av statsbidraget för regional kultur. Här finns ett kompakt motstånd hos länsstyrelserna och även hos en del övriga. Vilka är det då i gruppen övriga som är emot? Jo, de som har en roll i hur medlen delas ut idag.

## Motståndarnas argument

Låt oss nu kort se närmare på argumenten hos motståndarna till en regionreform. Och finns det därtill argument hos företrädarna som komplicerar ett genomförande av reformen? Vad säger motståndarna och varför? Som framgår av föregående avsnitt var det en överväldigande majoritet av remissinstanserna som tillstyrkte Ansvarskommitténs slutsatser och förslag.

Ansvarskommittén lade fyra grundläggande krav på en reformerad samhällsorganisation:

- utvecklingskraft
- ökat medskapande
- helhetssyn och minskad sektorisering
- ökad tydlighet av ansvar

Kommittén identifierade dessutom sex principer för ansvarsfördelning i samhällsorganisationen:

- demokrati och legitimitet
- finansiering
- rättssäkerhet

---

<sup>4</sup> Jfr gärna med Niskanens teorier om den budgetmaximerande byråkraten.

DIAGRAM 7 Staten tar över ansvaret för kommunernas tillsyn

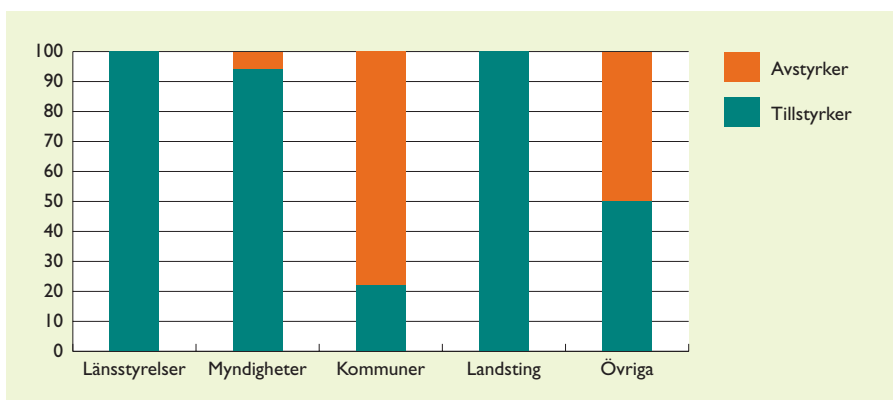
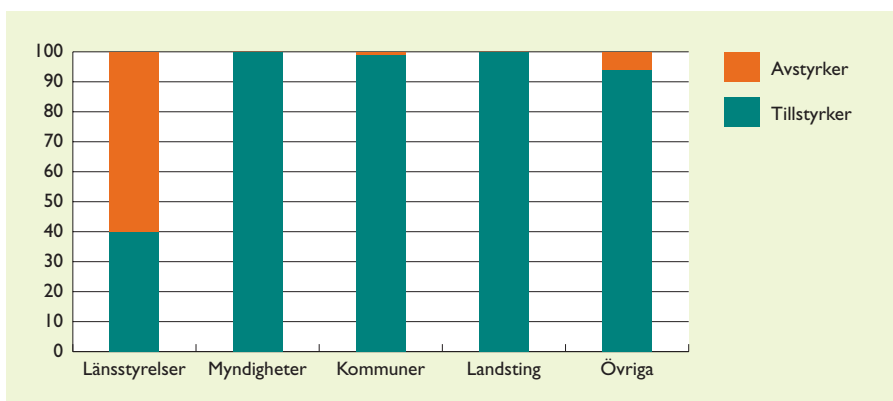


DIAGRAM 8 Regionkommunerna ska avgöra fördelning av statsbidraget till regional kultur



- likvärdighet
- hushållning och effektivitet
- lägsta effektiva nivå

Slutligen laborerade kommittén kring två huvudlogiker för en indelningsreform – en organisering enligt sjukvårdens logik (dvs ökad specialisering kräver större underlag) eller en organisering utifrån den regionala utvecklingslogiken (dvs funktionella regioner och regionförstoring). Kommitténs förslag är pragmatiskt men det är inte helt oproblematiskt – den högspecialiserade vården ska fortsätta vara ett ansvar för direktvalda regionala organ, vilket i sin tur innebär att sjukvårdslogiken och den regionala utvecklingslogiken måste

förenas inom gemensamma geografiska gränser (vi återkommer till detta dilemma senare). Skälet är att det inte finns utrymme för två direktvalda organ med överlappande geografi.

Tre huvudfrågor återkommer i motståndarnas argumentation. Den första är frågan om hälso- och sjukvårdens organisering, det andra är det eventuella mervärdet av större regionala enheter och det tredje är behovet av en likartad organisation i hela landet. Vi finner därtill ett horisontellt motståndargument, som inte har att göra med Ansvarskommitténs analyser eller förslag. Motståndarna menar att en stor förändring av samhällsorganisationen måste genomföras med ett flertal av befolkningen bakom sig. Det är enligt motståndarna odemokratiskt att införa regionkommuner utan föregående folkomröstning eller ett riksdagsval där frågan är högt på dagordningen. Anhängarna framför också ett likartat demokratiargument, som innebär att förändringen ska genomföras underifrån.

Om vi börjar med *hälso- och sjukvårdens organisering* kritiserar motståndarna ansvarskommittén för att inte i tillräcklig utsträckning ha analyserat alternativa sätt att organisera ansvaret för hälso- och sjukvården och/eller att kommittén borde ha föreslagit andra sätt att organisera ansvaret för hälso- och sjukvården. Kommittén diskuterar enligt dem frågorna med utgångspunkt i hur hälso- och sjukvården ska vara organiserad och har inte tillräckligt analyserat och/eller lämnat förslag till alternativ till de tre nuvarande och föreslagna nivåerna i samhällsförvaltningen. Förslaget kritiserar för att vara för sjukvårdscentrerat och många (även bland anhängarna av en regionalisering) är tveksamma till att hälso- och sjukvården i så hög grad ska få styra genomförandet av en ny samhällsorganisation. Några menar att staten bör ta över ansvaret för hälso- och sjukvården och att det därmed inte behövs några "storlandsting".

*"Några menar att staten bör ta över ansvaret för hälso- och sjukvården och att det därmed inte behövs några "storlandsting"."*

Den andra argumentationslinjen handlar om frågan – *behövs större regionala enheter?* Motståndarna, och även en del av anhängarna till införande av regionkommuner, tycker att ansvarskommittén inte har tillräckligt tunga argument för att visa att färre och större regioner medför en bättre offentlig verksamhet. De menar att kommittén inte är övertygande när den påstår att regionkommuner resulterar i en förbättrad service för medborgare och företag. I detta sammanhang lyfts även frågor som betydelsen av en tydlig identitet och sambanden mellan tillväxt och regionstorlek.

Detta leder oss i sin tur in på det tredje motargumentet, som går ut på att *samhällsorganisationen kan vara asymmetrisk*. Den måste inte vara likformig

över hela landet. Här menar motståndarna att kommittén borde ha öppnat för en asymmetrisk samhällsorganisation. Vad detta står för varierar dock. Det kan handla om en variation i fördelningen av ansvar och uppgifter, det kan innebära att organisationen kan variera eller att grunderna för den regionala indelningen kan variera. Grundtemat är att genomförandet av en regionreform bör anpassas till de skiftande förutsättningarna i olika delar av landet och att ansvarsfördelningen mellan staten och den regionala nivån skulle kunna anpassas till respektive regions förutsättningar.

Slutligen framförs ett horisontellt argument som bygger på att *indelningen ska ske underifrån och/eller avgöras i ett val*. Motståndarna menar att en reform kommer att få så stora konsekvenser i medborgarnas vardagsliv – ”myndighetsstrukturen förändras”, ”myndighetsmakten centreras”, ”staten fjärras” o.s.v. att frågan bör avgöras i en folkomröstning eller ett riksdagsval. Man pekar också på att val på den regionala nivån har lågt intresse hos medborgarna medan riksdagsvalen har ett högt intresse.

Anhängarna delar motståndarnas uppfattning att väljarnas intresse för organisationsfrågor är lågt, men utgår ifrån att om man kan uppvisa bättre resultat så har det betydelse för medborgarna, vilket de så småningom kommer att uppskatta. Men man menar samtidigt att nya regioner ska växa fram underifrån, bl a för att ”ta tillvara lokal och regional kunskap” och inte minst för att ”väga in kommunernas synpunkter”.

*”Såväl motståndare som anhängare menar alltså att processen bör ske underifrån och utan att staten lägger sig i den.”*

## Vad vill regeringen?

Regeringen har länge varit oklar i sin uppfattning i frågan och det har varit uppenbart svårt att få en klar bild av hur man avser hantera den. Genom att utse en förhandlingsman för att föra samtal med landets regioner lyckades man skjuta på ett slutligt avgörande. Ansvarskommittén föreslog att tre förhandlingsmän skulle utses för att påbörja regionbildningen, en splittrad regering gav Jan-Åke Björklund ett uppdrag utan ett tydligt mandat. Utspel från enskilda regeringspartier har följts av mer eller mindre oklara gemensamma utspel. Regeringspartiernas interna diskussion har i vissa delar förts inför öppen ridå – huvudsakligen i form av debattartiklar i Dagens Nyheter (se referenslistan i slutet av denna

*”Regeringen har länge varit oklar i sin uppfattning i frågan och det har varit uppenbart svårt att få en klar bild av hur man avser hantera den.”*

rapport). Vi avslutar därför detta avsnitt med en kort "reflektion" kring regeringspartiernas gemensamma debattartikel i Dagens Nyheter den 28 januari 2009 – "Regeringen öppnar nu för nya storregioner". Denna artikel är samtidigt ett exempel på hur en ny politisk miljö växer fram – regeringen kommunicerar med riksdagen och väljarna via media. Om än allt mer vanlig så fortsatt en konstitutionellt tveksam lösning – vilken status har en artikel där regeringen säger sig vara överens i regionfrågan. Är den jämställd med en proposition? Eller med en regeringsskrivelse? Om den är ett formellt beslut undrar vän av ordning var beslutet diarieförts.

Journalisten och författaren Peter Obourne utvecklar i sin bok "The Triumph of the political class" denna utveckling mot ett nytt sätt för den politiska klassen att kommunicera.<sup>5</sup> Visserligen "modernt" men med många frågetecken sett utifrån vårt rådande statskick.

Vi ska inte gå längre i diskussionen om hur vår tids politiska system fattar beslut. Istället redovisar vi vad regeringen sagt genom att kort kommentera DN-artikeln avsnitt var för sig, då den på ett utmärkt sätt sammanfattar debatten kring regionfrågan fram till idag – oavsett vilket parti som suttit vid regeringsmakten.

*"Frågan om hur Sverige ska organiseras i framtiden har diskuterats allt sedan Ansvarskommittén lämnade sitt slutbetänkande i februari 2007. I ursprungsförslaget handlade det om att de nuvarande 21 länen och landstingen skulle ersättas av sex till nio storregioner, vilket skulle ha inneburit den mest genomgripande reformen av Sveriges organisering sedan 1600-talet. Tanken var att förändringen skulle ske redan från 2011, vilket hade inneburit att val till de nya regionerna skulle ske redan i samband med valet 2010."*

Redan i artikelns inledning är regeringen uppenbart tveksam till reformens omfattning och framförallt dess tidplan. Är uppgiften för stor eller är det något annat som är problemet? Vad menar man t.ex. med "ursprungsförslaget" – finns det ett annat förslag? Och vad menas med "tanken var att förändringen skulle ske redan från 2011" – finns det en annan tidplan eller säger man att hela frågan läggs på is?

*"Medborgarnas behov och inte minst den demografiska utvecklingen kräver att vi från en tid till en annan ser över hur Sverige organiseras. Samtidigt får förändringar av detta slag aldrig förenklas till att med några snabba pennstreck rita om Sverige. Alliansregeringen har därför varit tydlig med att föra dialog och lyssna in vilka tankar som finns runt om i landet, för att på så sätt låta Sveriges framtida karta växa fram underifrån. Inte minst såg vi det som viktigt att väga in även kommunernas synpunkter, då de skulle komma att påverkas av eventuella regionbildningar."*

<sup>5</sup> Peter Obourne, "The triumph of the political class" (Simon and Schuster Ltd 2007).

*”Vad mer vill regeringen veta från kommunerna?”*

Utvecklingen kräver förändring men den får inte gå för fort. Och att rita en ny karta verkar vara alldeles för enkelt eller kanske rent av för svårt? Regeringen vill väga in kommunernas synpunkter. Men kommunernas remissvar framstår som ett rungande ja till reformen jämfört med regeringens uppfattning. Vad mer vill regeringen veta från kommunerna?

*”En annan viktig utgångspunkt för oss har varit att alla förändringar av Sveriges politiska indelning måste ske utifrån väl grundade analyser som möter de problem som människor upplever i sin vardag. Förutsättningarna är olika i olika delar av landet och det måste också få synas i den politiska organisationen. Det ledde oss fram till slutsatsen att det i vissa delar av landet mycket väl kan vara storregioner som är den bästa vägen framåt, men att det i andra delar kan vara aktuellt med andra lösningar.”*

Få frågor som en regering har att behandla torde ha ett så stort underlag. Är kraven på underlag och allmän debatt lika stort och omfattande i frågor av minst samma dignitet för medborgarna, som skatte- och pensionssystem, arbetslöshetsförsäkring, fastighetsskatt, mångmiljardinsatser mot ekonomiska kriser o.s.v.? Regeringen underkänner här Ansvarskommitténs storlekskriterier.

*”Sverige har redan i dag regionförsök i Skåne och Västra Götaland där direktvalda regionparlament ersatt de tidigare landstingen. Dessutom har ett antal tidigare statliga uppgifter från länsstyrelsen övertagits. Här finns alltså regionstrukturer att bygga vidare på. I andra delar av landet vill man att den egna regionen ska utgå från befintliga länsgränser. En del län har kommit långt i förberedandet av en regionbildning och andra har inte nått enighet om hur en eventuell regionbildning skulle kunna gestalta sig.”*

Regeringen vill vänta på något – vad då? Det saknas uppenbarligen en nödvändig och rikstäckande konsensus om de nya gränserna. Vill regeringen vänta tills ett sådant tillstånd eventuellt uppstår på egen hand?

*”Till detta kommer det självklara kravet på noga genomarbetade tankegångar och väl beredda förslag som vi anser måste ligga till grund för varje form av politiskt beslut. En ansökan om en så stor förändring som en regionbildning måste svara upp mot frågor av både organisatorisk, praktisk, ekonomisk och inte minst demokratisk natur. Sammantaget talar detta för att regionfrågan måste hanteras utifrån de olika förutsättningar som råder i olika delar av landet.”*

En inte ovanlig politisk cirkelargumentation, som bygger på att fakta krävs (d.v.s. saknas) men avslutar med att fakta pekar på att det bör ske på ett visst

sätt ("olika i olika delar av landet"). Demokratifrågan ges särskild tyngd – också ett mycket vanligt argument från de politiska partierna när förändringar som berör politikens geografi planeras.

*"Våra partier har närmat sig varandra från delvis olika ingångsvärden i synen på regionfrågan. Centrala frågor har varit synen på en tredje beskattningsnivå, regionernas politiska innehåll, tidsplaner för ett eventuellt genomförande och hur ansökningar om regionbildningar ska hanteras. Vi har samtidigt noga följt de diskussioner och önskemål som finns runt om i landet. Nu har vi enats om en fortsatt hantering av regionfrågan som fångar våra ingångsvärden och som landar i vad vi ser som en realistisk väg framåt."*

Regeringen erkänner att den varit splittrad i regionfrågan. Moderaternas motstånd mot tre skattenivåer och lands-tingens ansvar för sjukvården lyfts fram, men också att man är oense om när en reform bör ske. En realistisk väg framåt är uppenbarligen att inte gå framåt. Skjut på frågans avgörande och låt nästa regering och riksdag bestämma hur landet ska styras.

*"Skjut på frågans avgörande och låt nästa regering och riksdag bestämma hur landet ska styras."*

*"För det första har vi enats om att Sverige framöver kommer att ha tre politiskt beslutsfattande nivåer med beskattningsrätt: staten, regionkommuner och primärkommuner. För eventuella kommande regionbildningar gäller också att maktfördelningen mellan staten och regionerna i princip följer den som för närvarande gäller i Västra Götaland och Skåne, det vill säga regionalt utvecklingsansvar med mera samt eventuellt ansvar för kulturfrågor. Övriga förslag om överföring av makt från staten till regionerna är nu inte aktuella."*

Detta är en nyhet – samtliga regeringspartier (och därmed alla riksdagspartier) accepterar dagens tre beskattningsnivåer. Men regeringen säger inget om ansvaret för sjukvården (maktfördelningen följer i princip...) och man sätter gränsen vid det ansvar som försökslänen haft. Regeringen är uppenbarligen inte beredd att föra över mer ansvar (=makt!) från staten till regionerna.

*"För det andra har vi enats om att de försök med regionkommuner som finns i Skåne och Västra Götaland ska kunna permanentas. Vid sidan av detta har vi också gjort bedömningen att de ansökningar som inkommit om omvandling till regionkommuner från Halland och Gotland uppfyller de krav vi ställt upp och därmed ska beviljas."*

En tioårig debatt avslutas när Skåne och Västra Götaland "ska kunna" permanentas. Sedan gör regeringen förvånansvärt och uppenbarligen helt självklart ett stort avsteg från Ansvarskommitténs förslag – Halland och Gotland uppfyller de krav som regeringen ställt upp för att bilda regionkommuner.

Vilka dessa nya krav är framgår inte. Har regeringen nya fakta som ännu inte tillkännagivits?

*”För det tredje har vi enats om hanteringen av den ansökan som inkommit från Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland samt kommunerna Sundsvall och Ånge. Vår överenskommelse innebär att denna ansökan kommer att överlämnas till Kammarkollegiet. Övriga ansökningar kommer att hanteras på samma sätt. När Kammarkollegiet sedan är klart med sin beredning tar regeringen ställning till eventuella nya regionbildningar.”*

Enligt indelningslagen ska indelningsförändringar prövas i särskild ordning och där har Kammarkollegiet en roll – alltså inget särskilt med detta uttalande. Möjligen kan man utläsa att regeringen avser att vänta tills hela landet har ansökt (”övriga ansökningar”) innan man tar ställning till någon enskild ansökan.

*”Med denna process vill vi skapa en överblick av den samlade bilden av eventuella nya regionbildningar. Vi vill betona att noggrannhet måste prioriteras framför en snabb behandling när det handlar om förändringar som så tydligt kommer att påverka för medborgarna viktiga verksamheter.”*

Återigen vill man skjuta på processen – det får inte gå för snabbt. Regeringen använder regionmotståndarnas argument rakt av – ... ”påverka för medborgarna viktiga verksamheter”. Som sagt, till skillnad från nya pensionssystem eller skatter.

*”Vår bedömning är att en sådan samlad process kan innebära att ytterligare regionbildningar före nästa mandatperiod inte blir aktuella. Inriktningen är i så fall att ansökningar om nya regionbildningar, som vuxit fram underifrån, ska kunna behandlas under nästkommande mandatperiod.”*

Återigen – en tydlig önskan om att skjuta upp processen ... och ett inte förpliktigande löfte om att ansökningar kan behandlas under nästa mandatperiod.

*”För det fjärde anser vi att det är centralt att få en helhet i synen på landets regionutformning. En ökad tydlighet i ansvarsfördelning och förbättrad samordning av verksamheter som i dag spänner över statlig, regional och lokal nivå är fortsatt nödvändig. Detta oaktat den regionala utformningen av Sverige. En organisationskommitté tillsätts därför för att se över den statliga regionala förvaltningen.”*

Detta är i linje med Ansvarskommitténs tankar – statens organisation behöver ses över och sektorssamordningen behöver ökas. Eftersom staten/regeringen inte vill ta i frågan så låter man den vila hos en ny kommitté. Det

är när denna rapport skrivs slutet av maj 2009 och några kommittédirektiv finns ännu inte.

*”Regionfrågan är viktig. Det är bra att vi har en diskussion om hur de politiska nivåerna i Sverige ska organiseras. Däremot måste vi alltid undvika att göra medel till mål. Politikens organisation är och förblir ett verktyg. Vi vill att detta verktyg ska vara det bästa möjliga, men det kräver också att förändringar kan motiveras genom att svara upp mot de samhällsproblem som vi vill att politiken ska lösa.”*

Vad menar regeringen med att medel blir mål? Vilka problem har Ansvarskommittén inte belyst? Regeringen antyder att det finns brister i Ansvarskommitténs motiv och analys för att genomföra en reform, men inte vilka de är.

*”Det handlar om hur Sverige trots en åldrande befolkning ska klara frågor som jobb, välfärd, trygghet och tillgången till en god miljö. Målet måste vara att kunna svara upp mot medborgarnas krav på såväl effektivitet som legitimitet, vilket också kräver att förändringar som regionbildningar har folklig förankring och upplevs relevanta. Ytterst handlar det om att skapa goda förutsättningar för att staten, tillsammans med regionala och lokala företrädare, ska kunna svara upp mot medborgarnas behov och förvalta skattebetalarnas pengar så effektivt som möjligt.”*

Här gör regeringen samma beskrivning av utmaningarna och motiven för en reform som Ansvarskommittén – inget nytt tillförs. Samtidigt menar regeringen att en förändring bara kan genomföras om den har folklig förankring (konsensus) och upplevs relevant, vilket är ett återkommande argument från motståndarna, om än delvis med andra ord.

*”Vi har nu enats om regionfrågans framtida hantering som innebär att arbetet kan gå vidare på ett ansvarsfullt sätt.”*

Vad denna enighet egentligen består i återstår alltså att se.

Vår översiktliga kartläggning av argumenten, hur skillnaderna i uppfattning varierar mellan statliga myndigheter, politiskt valda organ på olika nivåer, olika delar av landet o.s.v. pekar i en riktning – det är i det politiska systemet och dess funktionssätt som vi finner anledningen till att en regionreform i linje med en enig Ansvarskommittés förslag lär dröja. Uppenbarligen är detta en fråga som det politiska systemet inte kan hantera – betydligt svårare än att byta fot i kärnkraftsfrågan eller att göra om ett pensionssystem. Låt oss se på vad som kan tänkas vara problemet.

# Problemet

## Den gemensamma nyttans tragedi

I internationellt samarbete är konflikten mellan det som upplevs ligga i den egna nationens intresse och det gemensamma, globala intresset påfallande. Även inom områden som miljö och klimat, där det torde vara uppenbart för alla att den gemensamma nyttan också gagnar det egna intresset på lång sikt, är oförmågan att gå från ord till handling anmärkningsvärd. Detta fenomen, där ingen tar ansvar för det som gynnar alla, brukar benämnas "the tragedy of the commons" eller "den gemensamma nyttans tragedi".

Det finns paralleller till detta dilemma när det gäller regionfrågan. De politiskt administrativa gränserna inom ett land skapar geografiska tomrum och periferier. En administrativ gräns som ingen ser, låt oss säga någonstans i Sörmlandsskogarna, innebär att det blir tusentals kronor dyrare per månad att åka kollektivt till jobbet i Stockholm. En likadan gräns norr om Arlanda flygplats gör jobbresan från Uppsala till jobbet i Märsta väldigt mycket dyrare än för dem som pendlar lika långt söderifrån till samma arbetsplats.

Där den funktionella geografin möter en administrativt och organisatoriskt avgränsad geografi uppstår ofta den gemensamma nyttans tragedi. Den administrativa geografin har starka företrädare vars position bygger på nuvarande gränser – för dem finns inget tydligt incitament att förändra gränserna för att underlätta för människor och företag. När statens olika delar därtill skapat

ett sammelsurium av regionala geografier kompliceras framväxten av en ny och funktionell tillväxtgeografi i Ansvarskommitténs anda. Det kommunala planmopolet är ett annat exempel på när enskilda kommuners intresse ibland går före det gemensamma intresset. Den gemensamma nyttan uppväger inte risken för de administrativa och politiska strukturerna.

*"Ansvarskommittén pekade på ett ökat behov av att planera markanvändningen för ett territorium som är större än den enskilda kommunen."*

Ansvarskommittén pekade på ett ökat behov av att planera markanvändningen för ett territorium som är större än den enskilda kommunen, men ingen kommun kan tänka sig att släppa en tum på sitt plan-

monopol. I Stockholms län finns förvisso ett regionalt planeringsinstrument men en del kommuner verkar inte ta resultaten av planeringen på fullt allvar. När den gemensamma nyttan inte upplevs uppväga den egna uppoffringen – varför ska man då lägga tid och kraft på större funktionella regioner?

## Den förhandlande demokratin

I alla de nordiska länderna har det förts en livlig debatt kring behovet av administrativa reformer för att anpassa samhällsorganisationen till de krav som ställs och kommer att ställas under det 21:a århundradet.<sup>6</sup> Debatten har kretsat kring samma grundfrågor (effektivitet, regional utveckling, demokrati och sjukvård), samt om det behövs en kommun och/eller regionreform och i så fall hur en sådan process bör gå till. Resultatet av dessa diskussioner har fått olika resultat. Danmark har redan genomfört en omfattande reform, i Finland pågår arbetet med att genomföra en reform, i Norge har man genomfört en reformprocess som delvis gått i stå och i Sverige fortsätter vi att diskutera. Är det något som gör det extra svårt att göra förändringar av samhällsorganisationen i Sverige?

Det svenska näringslivet är utsatt för global konkurrens och känt för sin förmåga att ställa om och förnya sig. De internationellt sett mycket höga produktivitetshöjningarna i svensk industri under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet är ett bra exempel på denna förmåga. Vi har också sett hur den specialisering som drivs av globaliseringen varit pådrivande i en tydlig konsolidering inom näringslivet. Uppenbarligen finns en kultur i stora delar av svensk industri där förnyelse och konsolidering ses som en överlevnadsfråga. Man kan således inte hävda att svensken i gemen eller svensk kultur skulle vara mer förändringsobenägen än andra.

*”Vi har också sett hur den specialisering som drivs av globaliseringen varit pådrivande i en tydlig konsolidering inom näringslivet.”*

Finns det då något speciellt som motverkar större förändringar i den offentliga sektorn? Det finns säkert ett inslag i motståndet mot förändring av den offentliga samhällsorganisationen som bygger på en väl inpräntad och därmed automatiskt rationell tanke – om Sverige har världens bästa offentliga sektor, varför ska vi då ändra på den? Eller som amerikanerna säger – *”if it aint broken, don't fix it!”*

Men vi ser också en djupare förändring i det politiska systemets funktionssätt. Forskaren Leif Lewin beskriver denna förändring på ett intresseväckande sätt

<sup>6</sup> Se bl a ”Administrative reform – arguments and values”, Nordregio 2008.

när han menar att politiken rört sig i en riktning från representativ demokrati till republikanism.<sup>7</sup> Han menar bl a att när allt fler frågor görs upp i slutna rum utan insyn och allmän debatt så påverkar det demokratin i flera avseenden.

En annan forskare, Björn Badersten, har beskrivit den förhandlande demokratin så här:

*”I förhandlingsdemokratin ... handlar det om att balansera den slutna förhandlingskulturen med en öppen deliberativ opinionskultur; det handlar om att förena en effektiv, pragmatisk men fadd konsensuskultur med en konfliktfylld och dynamisk idékultur; och det handlar om att kombinera behovet av samförstånd och enighet för att skapa förhandlingsstyrka med behovet av öppen kritik, opinionsbildning och ett rationellt politiskt samtal. Att leda blir därmed en fråga, både om att skickligt förhandla och om att framgångsrikt samtala och bilda opinion. Det politiska ledarskapet i förhandlingsdemokratin handlar också om ledarskap på många nivåer. Här uppstår lätt lojalitetsproblem; med förhandlad politik på flera nivåer följer ofta parallella bindningar. Att leda i en sådan miljö av multipla, överlappande lojaliteter förutsätter en tydlig profil och en klar övergripande viljeinriktning; det förutsätter ett slags ”lender of last resort” som kan tjäna som ledarskapets fasta punkt.<sup>8</sup>”*

Badersten pekar också på ett av problemen med den förhandlande demokratin – det är av naturen ett långsamt politiskt system. När förändringshastigheten i samhället är stor och beslutstempot på andra nivåer mycket snabbare kan det innebära en reduktion av demokratins handlingskraft. Här ser vi kanske ett av skälen till att regionfrågan tar så lång tid att smälta för det politiska systemet. I en förhandlingssituation där alla ska ”få sitt” tar det tid att komma till beslut.

När en regering ”gör upp” om regionfrågan och sedan redovisar sin ”uppgörelse” på DN debatt och inte i riksdagen kan det onekligen tolkas som ett uttryck för den utveckling Lewin och Badersten beskriver.

<sup>7</sup> Leif Lewin, ”Democratic Accountability – why choice in politics is both possible and necessary”, Harvard University Press 2007.

<sup>8</sup> Björn Badersten, ”Mellan värden och praxis – det regionala företräderskapet i demokratiteoretisk belysning”, sidan 66 (Lund 2002).

## Konsensus och förändring – ett svenskt dilemma

Sverige har en djupt förankrad konsensuskultur. Den innebär att så många som möjligt – helst alla – ska stödja en förändring innan den kan påbörjas. Konsensuskulturens kärna hittar vi troligen i en lång folkrörelsetradition, kryddad med ett inslag av rationalitet eller "bondförnuft". Då förändringar sällan sker utan att någon grupp uppfattar sig som "förlorare" förstärks automatiskt motståndet mot förändring i den allt mer etablerade förhandlingsdemokrati vi beskrivit ovan. Detta gäller speciellt i ett politiskt styrt system, där det finns en tydlig trend att de politiska partierna av taktiska skäl undviker att ta öppna konflikter som inte ger politiska vinster (vid nästa val). I frågan om regioner eller ej vidimeras denna tes när vi hör många politiker säga att det inte går att vinna ett val på regionfrågan.

Om förändring ska ske i konsensus sker den då enbart i kris? Ja, detta verkar vara ett svenskt dilemma. Oxensternas länsreform genomfördes för att hantera en stor ekonomisk kris (ebb i den svenska krigskassan). När beslutet om svenskt EU-medlemskap togs 300 år senare hotade hela samhällsekonomin att rämna. Omställningen i kärnkraftsfrågan 15 år senare sker under den största ekonomiska kris världen sett sedan 1930-talets depression och i kölvattnet av galopperande oljepriser (trots att fakta sedan länge pekat på att denna omställning var en nödvändighet).

*"Om förändring ska ske i konsensus sker den då enbart i kris?"*

Det finns en hel del som talar för att genomgripande förändringar i den svenska samhällsorganisationen bara är möjliga när det är kris och inte som en del i en genomtänkt strategi att löpande effektivisera arbetet eller för att möta framtida utmaningar. Vi har ett svenskt dilemma, som innebär att vi ändrar bara när i stort sett alla vill eller när vi måste. I en sådan kultur sker förändring under galgen och reformmotståndare och media bestämmer dagordningen. Det är nog ingen slump att i 5 av 6 genomförda nationella folkomröstningar har det blivit nej eller nja som vunnit.<sup>9</sup> Den enda där ja-alternativet vunnit var just den om EU-medlemskap, som genomfördes i samband med den djupa ekonomiska krisen i början av 1990-talet.<sup>10</sup> Oddset för ett ja i en folkomröstning om regionfrågan är mycket högt eftersom få lär se vinster på kort sikt.

<sup>9</sup> Mer om genomförda folkomröstningar på regeringens hemsida (<http://www.regeringen.se/sb/d/2467/a/13454>).

<sup>10</sup> I två fall har regering och riksdag efter lång tid tvingats ompröva frågan och gå emot folkomröstningsresultaten – högertrafik och kärnkraft. I ett fall har man valt en lösning som inte ingått i folkomröstningen – ATP.

## En fråga men två logiker

Eftersom många samhällsfunktioner har sin egen geografi, måste en ny regionindelning bli resultatet av en kompromiss. Den "perfekta" regionala indelningen finns inte. I botten för nya regioner baserade på ett regionalt politiskt mandat ligger två logiker som inte nödvändigtvis leder till samma territoriella resultat. Vi har redan berört dem. Den ena är tillväxtens logik, den andra är den högspecialiserade sjukvårdens.

Ansvarskommittén och andra utredningar<sup>11</sup> har som utgångspunkt att en tillväxtbaserad regional geografi bygger på funktionella samband.

*"En regionindelning som syftar till att skapa förutsättningar för hållbar ekonomisk tillväxt har därför arbetsmarknadsregionerna som utgångspunkt."*

I takt med att kommunikationerna förbättras och regionförstoringen fortsätter blir antalet arbetsmarknadsregioner färre. Byggklossarna borde därför rimligen inte vara dagens län utan morgondagens arbetsmarknadsregioner. En ny tillväxtorienterad geografi ska således vara funktionell. Då spelar landstings- och länsgränser mindre roll än kommungränser. Om man struntar i tillväxtlogiken kan man kosta på sig diskussioner som den pågående om att Sundsvall och Timrå ska hamna i olika regionkommuner trots att de redan idag ligger i samma funktionella arbetsmarknadsregion. Om tillväxtens logik får styra är det lika otänkbart att skilja Uppsala från Stockholm.

Den andra logiken som ska styra är den högspecialiserade vårdens logik. Så som huvudmannaskapet för sjukvården är organiserat handlar det i första hand om vilket antal människor som behövs som underlag för att effektivt bedriva en högspecialiserad vård och i allt mindre grad om var dessa människor bor. Redan i dag reser patienter från olika delar av landet till en annan sjukvårdsregion för att få specialistvård. I kölvattnet från en ytterligare utvecklad specialisering i kombination med en fungerande nationell vårdgaranti, ökade inslag av fria sjukhusval och en framväxande europeisk "vårdmarknad" förefaller det troligt att den hittills starka kopplingen mellan huvudmannaskapets geografi och patientunderlagets dito inom den högspecialiserade vården successivt försvagas. Därmed inte sagt att hälso- och sjukvården inte skulle spela en viktig roll för regional tillväxt och utveckling. Som kunskapsintensiv verksamhet med hög teknikhöjd och som dominerande offentlig arbetsgivare och upphandlare på regional nivå kan sektorn spela en viktig roll i de regionala innovationssystemen.

<sup>11</sup> Se t ex OECD:s rapport om Stockholm-Mälardalen (2006).

Vilken frågas regionala logik ska då väga tyngst? Tillväxtfrågorna har en territoriell dimension medan den högspecialiserade sjukvårdens dimension är befolkningsunderlag/kritisk massa. Man kan därför hävda att kopplingen mellan regionens huvudmannaskap för sjukvården och regionens geografiska avgränsning på lång sikt inte är lika uppenbar som för sambandet mellan regionens geografiska avgränsning och tillväxtfrågorna. För att komma vidare bör sjukvårdens geografiska indelning ges en mer underordnad roll. Detta sker dock inte helt smärtfritt – det finns hundratals politiker och tiotusentals anställda som har sin vardag baserad på den regionala sjukvårdsgeografin och väldigt få (Skåne och Västra Götaland) som har sin vardag i sjukvårds- och tillväxtgeografin. Inga politiker – möjligen med undantag av dem i kommuner som är en egen arbetsmarknadsregion – har ett direktvalt uppdrag baserat på den funktionella tillväxtgeografin.

*”För att komma vidare bör sjukvårdens geografiska indelning ges en mer underordnad roll.”*

## Maktens kartor

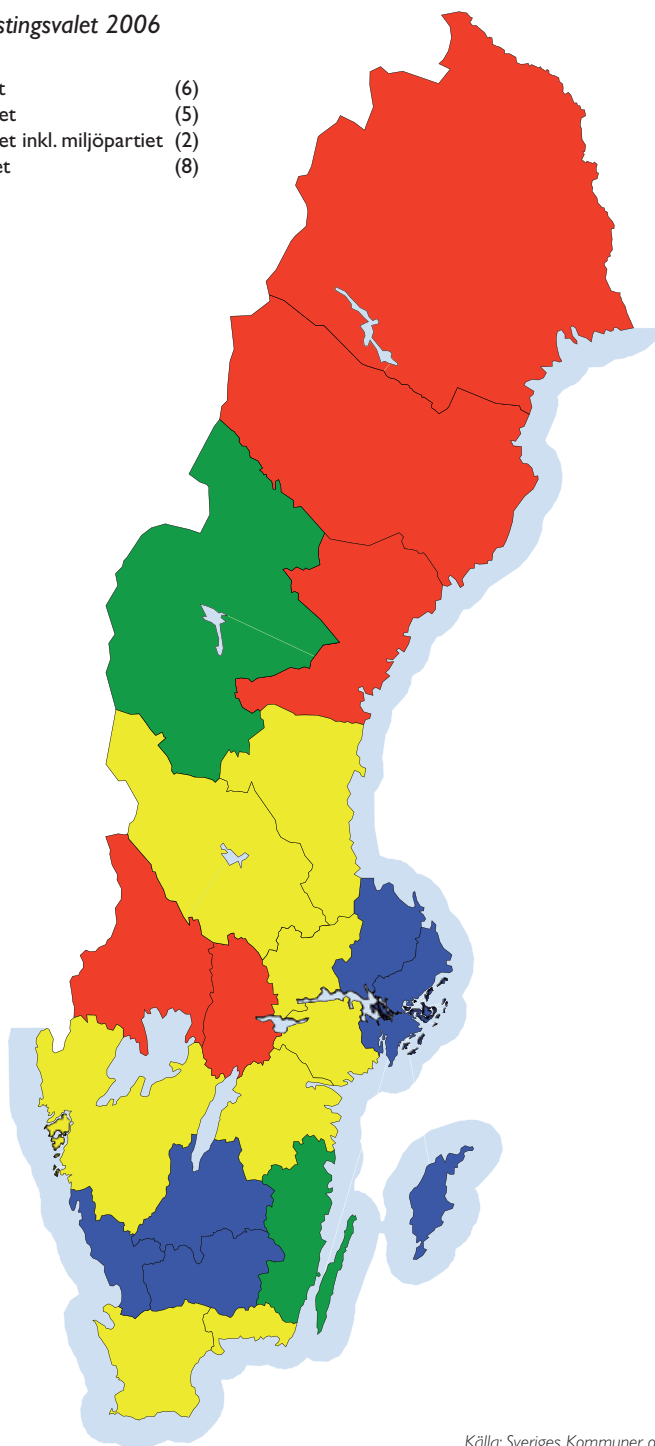
Ett förväntat eller i varje fall rimligt svar från ”kommun- och landstings-Sverige” på regeringens inlägg på DN debatt i januari 2009 hade varit en resolut kraftsamling med målet att snabbt bilda regioner i hela landet. Som framgått tidigare så var ju den kommunala remissopinionen massivt för en reform i linje med Ansvarskommitténs förslag.

Men anledningen till att så lite hänt sedan i januari är enkel – den lokala och regionala politiken har till skillnad från den reala ekonomin inte lyckats över-skrida de länsgränser de i fyra decennier i sin retorik ansett vara förlegade. När regionfrågan går från idé till praktik väcks nämligen en politisk logik, vars reflexer är väl kända hos dem som arbetat i politiskt styrda organisationer – tilltron till en förändrings bärkraft sviktar när det egna mandatet sätts på spel. Det är alltså ”sjukvårdens kartor” som styr.

Det politiska systemet står inte i första hand i valet mellan att bilda nya regioner eller inte utan nu handlar det om tilltron till den egna förmågan att få förnyat mandat av väljarna i en ny geografi. Och inte minst vilken politisk färg som kommer att stå som segrare i det första valet i denna geografi. Eftersom det blir färre politiska poster i en ny geografi så uppstår en osäkerhet där fler är potentiella förlorare än vinnare. Och då är det plötsligt inte så bråttom med reformen. ”Det måste ta sin tid”, ”det är en reform som kräver noggranna förberedelser”, ”vi hinner inte till 2010” och liknande uttalanden har hörts från många håll.

## Utfallet av landstingsvalet 2006

■ Alliansmajoritet	(6)
■ Vänstermajoritet	(5)
■ Vänstermajoritet inkl. miljöpartiet	(2)
■ Annan majoritet	(8)



Källa: Sveriges Kommuner och Landsting

Det innebär i sin tur att landets kommun- och landstingspolitiker nu skjuter sig själva i foten. Det står nämligen klart att regionaliseringen uppenbarligen har ett politiskt pris som sätter tydliga gränser för såväl vad som är möjligt som när. Eller rättare sagt att den politiska vinsten inte står i paritet med insatsen.

Det torde inte vara en slump att det går lättast att bilda regionkommun i norr – som framgår av kartan är det där som den politiska risken är minst. Resultatet är ett präktigt kommunalt självmål i en fråga som, med undantag av Stockholm och norra Sverige, drivits av kommunala och landstingskommunala politiker i hela landet. Regionmotståndarna tittar förvånat på och undrar – ”vad väntar de på?”.

Maktens kartor kan inte förenklat beskrivas enbart som vikten av regionala politikernas positionering – nej kartans gränser har stor betydelse för utfallet i Riksdagsvalet eftersom mandat och valkretsar automatiskt förändras även i detta val. Risken för att det uppstår delregionala partier eller intressepartier i kombination med rikspartiernas taktiska överväganden gör det helt enkelt för svårt för politiker att ändra gränser.

## Kartors makt

Men kartor har inte enbart betydelse för hur väljarkåren förändras. Kartor inramar platser och de aktiviteter som förknippas med dessa. Kartor sätter inte bara gränser för territoriet – de skapar också genom sin visualisering av verkligheten en dynamik som samtidigt avgränsar och skapar en koppling till omvärlden. Lundaforskaren Markus Idvall, som särskilt studerat framväxten av den gränsöverskridande Öresundsregionen, beskriver denna dynamik på följande sätt:<sup>12</sup>

*”Den kartografiska inramningen gestaltas utifrån frammaningar av cirkelns slutna rum snarare än utifrån de bilder av gränsöverskridande nätverk, som är den motsatta praktiken (globaliseringens) kännemärke. Kartan över regionen krymper härigenom de horisonter som homogeniserande krafter samtidigt försöker vidga.”*

Regionala utvecklingsfrågor utgår från en territoriell logik och territoriets relation till andra territorier. Ofrånkomligen innebär en ny karta konsekvenser för alla de aktörer som påverkas av territoriets avgränsning. Vi talar då inte i första

<sup>12</sup> Markus Idvall, ”Kartors kraft” (Lunds Universitet 2000).

hand om människor, företag eller kapital utan om de otaliga institutioner som har territoriet som bas för sin existens. Institutioner som sätter administrativa eller mentala gränser i människors och företags vardag. Ofrånkomligen innebär en ny karta en visuellt påtaglig – och därmed starkt upplevd – utmaning mot den rådande ordningen. Idvall beskriver detta talande när han skriver:

*"Nya möjligheter och begränsningar uppdragas, gamla läggs till handlingarna. Att både makt och motstånd kan utövas med kartan som instrument blir tydligt. Kartan förväntas vägleda sina brukare in i nya sammanhang, men det sker inte smärtfritt. Varje ny konstellation av projektioner och gränser måste försvaras mot angrepp från skilda håll. Kartan anvisar spelplanen som sätter territoriet i fråga, som rent konkret ger upphov till strider mellan olika platser med stundtals hög intensitet."*

Självklart ger kartor även upphov till strider med de institutioner som verkar inom det territorium som ifrågasätts.

Media ritar också kartor som har kraft att sätta sin prägel på den mentala kartan. Medias logik är lokal och dess budskap hämtar ofta sin kraft i hur händelser i "omvärlden" får återverkningar i "närvärlden". Lokaltidningen skapar identitet och gemensamma bilder av verkligheten. Bristen på regionala media skapar en komplikation i regionbygget. Förvisso finns regionala nyheter på TV och radio men deras geografi är en helt annan än den som diskuteras i kölvattnet av Ansvarskommitténs "regionbygge".<sup>13</sup> Man kan inte bortse från att för de flesta är troligen väderkartans avgränsning i de regionala TV-nyheterna en starkare identitetsbyggare än vägverkets eller försäkringskassornas regionala kartor.

Kartor har makt att utmana och förändra vår syn på världen – de är konkreta och vi kan med hjälp av deras gränser relatera dem till vår vardag. Kartor har makten att än idag skapa nya bilder av vår värld och t.o.m. att utmana vår uppfattning om den. Ett talande exempel är hur den blå bananen, en numera vedertagen metafor för Europas tillväxtcentrum skapades. Den kunde ju lika gärna ha varit röd eller lila, men det sägs att första gången den presenterades var den helt enkelt ritad i blå färg.

<sup>13</sup> Se t ex på SVT:s indelning av landet i 11 regioner där inte en enda överensstämmer med de regionindelningsdiskussioner som förts de senaste åren.

Kartors makt är kanske ett skäl till varför alla som arbetar med regionfrågan är så rädda för att rita dem. Men resultatet av att inte rita kartor blir som att bygga ett hus utan ritning – det kan gå bra men det kräver mer tid och risken för att något inte blir rätt ökar markant. Just nu byggs det regionkommuner på olika håll i Sverige men ingen tar ansvar för kvalitet eller slutresultat. Regionfrågan kräver någon som vågar rita en karta. Den ende som kan göra det är staten. Men staten varken vågar eller vill.

*”Men resultatet av att inte rita kartor blir som att bygga ett hus utan ritning.”*

*”Den blå bananen”*



# Lösningarna?

## Förändring kräver ledarskap

I botten på varje organisation ligger en mer eller mindre fast struktur. Den fungerar som den "resonansbotten" mot vilken organisationen har att förhålla sig. En helt övervägande del av alla organisationer har valt en traditionell struktur som bygger på att makten sitter i toppen och delegeras nedåt när detta upplevs vara mer effektivt. Delegationen är temporär och kan när som helst dras in. Inom offentliga byråkratier är detta den normerande organisationsstrukturen.

Men nya sätt att organisera och leda organisationer utmanar traditionen. Det gör också en omvärld som kräver att en organisation för att överleva både måste vara "snabbare" och "smartare". Många av oss minns hur den unge tysken Mathias Rust flög in under järnridån och landade inför häpna åskådare på Röda Torget i Moskva. Den ryska krigsmaktens väl utmejslade hierarki var varken tillräckligt smart eller snabb för att fånga honom. Ansvarskommittén ansåg att för att klara kommande utmaningar behöver "hastigheten" ökas i offentlig förvaltning och förmågan till förnyelse måste stärkas.

Det finns tre vanliga sätt att åstadkomma organisatorisk förnyelse;

- Nedskärning, som genom (den upplevda) bristen på resurser skapar ett förändringstryck i organisationen,
- Omvandling eller "reengineering"<sup>14</sup>, som innebär att organisationens arbetssätt förändras för att effektivare möta de krav som omvärlden ställer,
- Ständiga förbättringar, som ofta förknippas med Toyotas "kaizen" och bygger på en mobilisering av alla som arbetar i organisationen.

Alternativet **nedskärning** kommer automatiskt i ekonomiska kriser. Det är också ofta det val som företrädare av "small government" föredrar. För anhängare av denna modell räcker det inte med att omorganisera den offentliga förvaltningen – den är för stor och ineffektiv och ska därför i första hand

---

<sup>14</sup> Begreppet "reengineering" myntades av Michael Hammer och James A. Champy i "Reengineering the Corporation: A manifesto for Business Revolution" (Harper Collins 1993).

förändras genom nedskärning. Om vi vågar oss på en något våghalsig generalisering av de svenska rikspartiernas syn på förändring av offentlig sektor så hittar vi här troligen många moderater och folkpartister.

Ett alternativ är att **omvandla** genom att utmana befintliga strukturer och arbetssätt med målet att öka deras effektivitet när det gäller att leverera det medborgare och brukare vill ha. Genom att mäta och utvärdera resultat och sätta medborgare och brukare i fokus skapas underlag för att förändra organisationens processer. Kundval och liknande lösningar hämtar inspiration från detta synsätt. Om vi återigen tittar på de svenska rikspartierna så hittar vi här troligen många centerpartister, kristdemokrater men även en hel del miljöpartister, folkpartister och socialdemokrater.

**Ständiga förbättringar** bygger på ett tydligt nedifrånperspektiv. De som bäst vet hur man kan förbättra finns i produktionen och genom att ge dem ett ökat inflytande kan de snabbt ta ansvar för och genomföra nödvändiga förändringar. Här hittar vi nära kopplingar till kvalitetstänkande som TQM (total quality management) och en övertygelse om att ökad kvalitet ger lägre kostnad. Om vi fortsätter med att vågat schablonisera väljarkårens syn på organisationsförändringar i offentlig sektor så hittar vi här troligen vänsterpartister och en hel del miljöpartister och socialdemokrater.

När vi fritt översätter modellerna på regionfrågan, så skulle alternativet nedskärning kunna innebära att den regionala nivån helt tas bort och att landstingens uppgifter flyttas till staten och olika kommunalförbund. Alternativet omvandling skulle kunna leda till en ny regional indelning med en förändrad ansvarsfördelning och alternativet ständiga förbättringar skulle troligen resultera i en ökad samverkan i olika typer av kommunalförbund och en därpå följande, successiv sammanslagning av kommuner i linje med de funktionella arbetsmarknadsregionernas geografi.

Ofta väljs en kombination av ovanstående modeller utan att man egentligen bryr sig om att de i vissa avseenden står emot varandra. Ansvarskommittén har valt en egen modell som snarare kan liknas vid en modifiering av Hammers idéer med inslag av ständiga förbättringar (underifrånperspektivet) och som vi skulle vilja beskriva som "redesigning".

*"Förslaget går ju inte så mycket ut på att göra saker på nya sätt utan snarare på att en ändrad ansvarsfördelning och ett större territorium skapar bättre förutsättningar för förnyelse."*

Oavsett val av metod kommer en hållbar förändring inte att ske utan ledarskap. Inte minst kräver Ansvarskommitténs modell ett tydligt sådant eftersom kommittén föreslår en mekanism för att genomföra förändringen som är vagt (förhandlingsmän). När staten backar och förändring ska ske underifrån kommer inget att hända. Lösningen är antingen att staten tar kommandot och lägger ett förslag som man kan ta ställning till lokalt och regionalt eller att hela projektets genomförande blir halvdant, kraftigt försenat eller helt avfärdas inom en eller två mandatperioder.

## En förnyad stat kräver modiga politiker

För att genomföra Ansvarskommitténs intentioner är en tydligare stat nödvändig. Statens organisation och dess brist på styrning, samt statens oförmåga att utifrån en förändrad omvärld forma en delvis ny roll har betydelse för att inget händer. Staten behöver hitta nya former och våga regera landet utifrån en helhetssyn. Om så inte sker, så kommer ingen förändring att ske eftersom varje del av statsapparaten tar sitt sektorsansvar och mer eller mindre medvetet maximerar nyttan för det egna fögderiet på bekostnad av helheten. Här kommer det Niskanen<sup>15</sup> kallar "den budgetoptimerande byråkraten" in, d.v.s. att varje statlig myndighet gör allt den kan för att bli större och få en ökad budget. Det stoppar i sin tur effektivt alla krav på genomgripande förändring. Det påstås att Margret Thatcher rekommenderade alla ledande politiker i regeringen att läsa Niskanens "*Bureaucracy & Representative Government*".

Oavsett vad man tycker om förändringarna av den brittiska samhällsorganisationen under Thatcher, så byggde de just på att skapa minskat utrymme för de enskilda verken och myndigheterna.

*"... så kräver en förändring av svensk samhällsorganisation att staten börjar styra staten."*

Från många håll utanför regeringskansliet framförs idag att Rosenbad är utarmat och underbemannat. Med en stark tradition av självständiga myndigheter, som ritat sina egna regionkartor och som i praktiken egentligen inte bryr sig om helheten – något som rader av olika s.k. samordningsförsök visat – så kräver en förändring av svensk samhällsorganisation att staten börjar styra staten. Regeringen antyder själv detta behov i sin DN-artikel från den 28 januari även om vi ännu inte har sett några direktiv för den utredning som aviseras.

<sup>15</sup> Niskanen W A, "Bureaucracy and Representative Government".

Kanske får vi viss ledning till statens svårigheter att styra staten från den mest fulländade av alla statsbyråkrater, Sir Humphrey i den brittiska TV-serien "Yes Minister". Han beskriver målande och humoristiskt statsförvaltningens logik så här:

*"The civil service does not make profit or losses. Ergo, we measure success by the size of our staff and budget. By definition, a big department is more successful than a small one... [T]his simple proposition is the basis of our whole system."*

Med all respekt för värdet av fristående myndigheter – hur kan staten vara effektiv och ta ansvar för helheten om statens delar är helt oberoende av denna helhet?

Paradoxalt nog är lösningen då inte den ökade regionala samordningsroll för länsstyrelserna som diskuterats. I praktiken skulle en sådan lösning innebära att en statlig myndighet styr övriga statliga myndigheter – knappast ett troligt scenario att ett sådant carte blanche skulle accepteras av berörda generaldirektörer utan hård strid.

Lösningen är en förstärkt centralmakt i bemärkelsen att staten börjar styra staten. Något som kan åstadkommas på bekostnad av ett reducerat oberoende för sektormyndigheterna och med hjälp av ett förstärkt regeringskansli. För eventuella regionkommuner borde detta inte innebära något problem – de får en tydligare motpart, något som också landets 290 kommuner länge efterlyst. En sådan lösning kommer dock att sätta fart på landets "Sir Humphreys" och argumenten emot torde hagla. Men att regera är trots allt inte att reagera.

## Våga rita kartan!

Som vi redan nämnt spelar kartor en viktig roll när regioner ska byggas. De fungerar såväl som ett underlag för planering som symbol för det nya. Det är också lättare för medborgarna att relatera till en kartbild än till tjänstemannautredningar eller allmänna politiska uttalanden om regioners väl och ve. Men med undantag från Skåne kommer kartan över nya regioner att skilja sig från våra gamla invanda landskapskartor. Regionkommunernas gränser kommer att vara andra och som vi redan sett kommer kartornas utseende bero på i vems intresse kartritandet sker. Men om tillväxtlogiken får råda så måste nuvarande länsgränser omdefinieras. Så som regionfrågan har hanterats hittills är det anmärkningsvärt hur svårt man har att på lokal och regional nivå tankemässigt bryta sig loss från länsindelningen. Och när man gör det så stämmer det, så som vi redovisat i föregående avsnitt, inte helt med tillväxtens logik.

En hämsko i den process som nu pågår med varierande kraft runt om i landet är just oförmågan att tänka i nya, funktionella länsgränser. Landskapen försvinner inte med nya regionkommuner, men länsgränserna kommer med nödvändighet att förändras.

*”Eftersom landstingen utgör pusselbitar och inte arbetsmarknadsregionerna handlar hela processen för närvarande om vilka landsting som vill umgås med vilka och därmed hur stort patientunderlag som regionsjukhuset får. Inte hur människors och företags vardag kan gynnas av en ny geografi.”*

Vi har tidigare talat om kartors makt. För att komma vidare i regionprocessen måste kartor ritas. Och de kan inte ritas samtidigt på minst 20 olika ställen runt om i landet. Utan *en* karta saknas *en* gemensam referenspunkt för den fortsatta regiondiskussionen. Det är förvisso en vacker tanke att någon ”osynlig hand” skulle hålla i alla pennor och se till att summan av de ”underifrån” ritade kartorna skulle resultera i en sammanhängande och för landets samhällsorganisation effektiv bild. Men eftersom de 20 kartorna ritas enbart utifrån det egna intresset så blir resultatet knappast sammanhängande och troligen inte särskilt effektivt.

Det är slående att regeringens särskilt utsände för att föra regionprocessen vidare, fick starkast kritik när han antydde behov av en helhet. Han rent av misstänkliggjordes för att ha gått utanför sitt mandat genom att sträva efter att se hur det färdiga pusslet skulle kunna se ut.

Lösningen är att någon vågar rita kartan. Den ende som kan göra det är staten. Underlag finns redan – inte minst utifrån de diskussioner som redan förts runt om i landet. Den perfekta kartan finns inte men en karta torde vara bättre än 20. Om kartan inte ritas så ritas den ändå – men i så fall av Halland och Gotland och de statliga myndigheter som redan kommit långt i sitt kartritande. Naturligtvis inte koordinerat eller särskilt effektivt, men ändå. Så frågan är vad regeringen väntar på.

## **Kommunerna hinner inte vänta**

Få ifrågasätter Ansvarskommitténs analys av vilka utmaningar den offentliga svenska samhällsorganisationen står inför. Om en förändring av samhällsorganisationen inte följer Ansvarskommitténs förslag så kommer det att krävas andra lösningar för att klarar dessa utmaningar. Kommunerna kommer inte att kunna sitta stilla i båten hur länge som helst. De kommer förr eller senare

att tvingas ta behovet av en mer funktionell och effektiv administrativ geografi i egna händer. De måste helt enkelt lösa de funktionella och administrativa frågor som är större än den nuvarande kommunen på annat sätt och i andra former.

Till de utmaningar som Ansvarskommittén målade ut på medellång/lång sikt kan vi nu lägga den djupaste ekonomiska krisen på femtio år. Som vi tidigare nämnt verkar det vara i kriser som de nya lösningarna kan genomföras i Sverige. Det är därför inte helt otroligt att en alltför lång väntan på regionkommuner kommer att starta, om inte en våg av kommunsammanslagningar, så ändå en rad sådana. Vi ser våren 2009 redan tendenser till detta på några platser i södra Sverige.

Det må så vara att landstingen, med utgångspunkt från den högspecialiserade sjukvårdens logik kommer att bortse från tillväxtens logik när de ritar sina kartor. Behovet av en mer funktionell vardagsgeografi minskar inte därmed. Lösningen kan då vara färre och större kommuner där gränserna dras med utgångspunkt från vardagens funktionalitet. Vad är det som säger att en sådan – mer minimalistisk lösning än Ansvarskommitténs – inte skulle kunna ge ett gott resultat för tillväxt, demokrati och effektivitet? Många kommuner kommer inte ha råd att vänta hur länge som helst på att landstingens pussel ska bli klart.

*”Många kommuner kommer inte ha råd att vänta hur länge som helst på att landstingens pussel ska bli klart.”*

## Är 6 gånger 9 bättre än 6 till 9?

Låt oss fortsätta att utmana hela idén om geografiskt stora regionkommuner. Landets kommuner var förvisso väldigt positiva till Ansvarskommitténs förslag. Men många av dem var också tydliga i att regionkommuner måste byggas underifrån. Vi skymtar t.o.m. i några remissvar en skepsis till idén som sådan. Ansvarskommittén kritiserar därtill från flera håll – såväl kommuner som statliga myndigheter – för att den inte framfört tillräckligt bärande argument för att stora, politiskt styrda regioner skulle stödja ekonomisk tillväxt. Det finns övertygande argument för att större arbetsmarknadsregioner och regionförstoring skapar konkurrensfördelar och bidrar till en ökad ekonomisk tillväxt. Men kräver en förbättrad anpassning av samhällsorganisationen till tillväxtens logik att Sverige delas in i sex till nio stora regioner? Egentligen inte.

Kanske finns det en övertro på att nya, stora politiskt ledda regioner skulle förbättra den ekonomiska tillväxten i Karlshamn, Falun eller Kiruna. Att bygga underifrån skulle i tillväxtpolitiska termer innebära att man utgick från hur

landets funktionella arbetsmarknadsregioner kommer att se ut, säg om tjugo år. På uppdrag av Ansvarkommittén tog Nutek fram en underlagsrapport kring hur framtidens funktionella arbetsmarknadsregioner troligen kommer att se ut.

*"De frågor som har en större geografi än den egna regionkommunen skulle då kunna hanteras i olika typer av kommunalförbund."*

Om vi utgår från Nuteks tankar om framtidens funktionella arbetsmarknadsregioner, så skulle en sådan lösning innebära att vi får drygt 50 "regionkommuner". De frågor som har en större geografi än den egna regionkommunen (t ex kommunikationer och sjukvård) skulle då kunna hanteras i olika typer av kommunalförbund.

En radikal lösning vore att helt enkelt slå samman landets kommuner enligt kartan på nästa sida. Vi skulle då gå från 290 till högst 54 kommuner och kopplingen mellan den politiska geografin och människors och företags vardag skulle stämma väl överens. Problemet är möjligen hur staten skulle klara en sådan manöver. En lösning vore ett kraftigt förstärkt regeringskansli i kombination med kraftigt decentraliserade (och mindre självständiga) myndigheter. På köpet skulle dessutom länsstyrelserna kunna avskaffas.

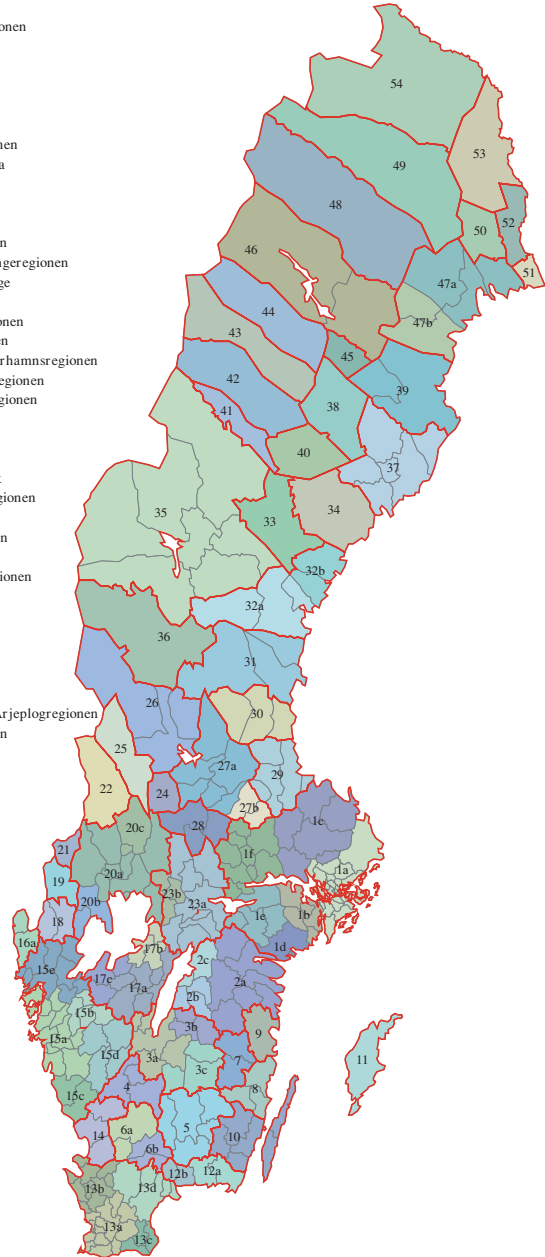
Regionaliseringen skulle då ske helt underifrån och med tiden följas av ytterligare konsolidering när arbetsmarknadsregionerna förstoras.

*"Det är trots allt knappast troligt att en ny samhällsorganisation kommer att överleva i 300 år."*

Den ideala lösningen finns inte men behoven kräver en förändring. Så vad väntar man på?

## Funktionella arbetsmarknadsregioner 2030

- |     |                               |     |                             |
|-----|-------------------------------|-----|-----------------------------|
| 1   | Stockholmsregionen            | 20  | Karlstadregionen            |
| 1a  | Stockholm-Solna               | 20a | Karlstad                    |
| 1b  | Södertälje                    | 20b | Säffle                      |
| 1c  | Uppsala                       | 20c | Munkfors                    |
| 1d  | Nyköping                      | 21  | Eda                         |
| 1e  | Eskilstuna                    | 22  | Torsby                      |
| 1f  | Västerås                      | 23  | Örebroregionen              |
| 2   | Linköping-Norrköpingsregionen | 23a | Örebro-Kumla                |
| 2a  | Linköping-Norrköping          | 23b | Karlskoga                   |
| 2b  | Mjölby                        | 24  | Vansbro                     |
| 2c  | Motala                        | 25  | Malung                      |
| 3   | Jönköpingsregionen            | 26  | Moraregionen                |
| 3a  | Jönköping-Nässjö              | 27  | Falun-Borlängeregionen      |
| 3b  | Aneby                         | 27a | Falun-Borlänge              |
| 3c  | Eksjö                         | 27b | Avesta                      |
| 4   | Värnamoregionen               | 28  | Ludvikaregionen             |
| 5   | Växjöregionen                 | 29  | Gävlerregionen              |
| 6   | Ljungbyregionen               | 30  | Bolnäs-Söderhamnsregionen   |
| 6a  | Ljungby                       | 31  | Hudiksvallsregionen         |
| 6b  | Älmhult                       | 32  | Sundsvallsregionen          |
| 7   | Vimmerby-Hultsfredsregionen   | 32a | Sundsvall                   |
| 8   | Oskarshamnregionen            | 32b | Härnösand                   |
| 9   | Västerвик                     | 33  | Sollefteå                   |
| 10  | Kalmarregionen                | 34  | Örnsköldsvik                |
| 11  | Gotland                       | 35  | Östersundregionen           |
| 12  | Karlskronaregionen            | 36  | Härjedalen                  |
| 12a | Karlskrona                    | 37  | Umeåregionen                |
| 12b | Karlshamn                     | 38  | Lycksele                    |
| 13  | Malmöregionen                 | 39  | Skellefteåregionen          |
| 13a | Malmö-Lund                    | 40  | Åsele                       |
| 13b | Helsingborg                   | 41  | Dorotea                     |
| 13c | Ystad                         | 42  | Vilhelmina                  |
| 13d | Kristianstad-Hässleholm       | 43  | Storuman                    |
| 14  | Halmstadregionen              | 44  | Sorsele                     |
| 15  | Göteborgsregionen             | 45  | Malå                        |
| 15a | Göteborg-Mölnidal             | 46  | Arvidsjaur-Arjeplogregionen |
| 15b | Alingsås                      | 47  | Luleåregionen               |
| 15c | Varberg                       | 47a | Luleå                       |
| 15d | Borås                         | 47b | Piteå                       |
| 15e | Trollhättan-Vänersborg        | 48  | Jokkmokk                    |
| 16  | Strömstadregionen             | 49  | Gällivare                   |
| 17  | Skövde-regionen               | 50  | Överkalix                   |
| 17a | Skövde-Skara                  | 51  | Haparanda                   |
| 17b | Mariestad                     | 52  | Övertorneå                  |
| 17c | Lidköping                     | 53  | Pajala                      |
| 18  | Bengtstorsregionen            | 54  | Kiruna                      |
| 19  | Årjäng                        |     |                             |



LA2030 markeras med röd linje

Delregioner med färg

Grå linje markerar kommungränser

# I väntan på vadå?

Att människor arbetar är grunden för en ökad välfärd och personlig handlingsfrihet. Det är också förutsättningen för att finansiera välfärdssystemen i framtiden. För detta behövs en uthållig ekonomisk tillväxt. Den ekonomiska kris som världen just nu genomlever visar med önskvärd tydlighet vad som händer när ekonomisk tillväxt ersätts av nolltillväxt eller rent av en minskad total ekonomi. Men förutsättningarna för ekonomisk tillväxt varierar från plats till plats. De varierar också över tiden. Eftersom det ofta är nya idéer och förändrade förutsättningar som skapar tillväxt är det därför svårt att planera utifrån befintliga erfarenheter.

”All business is local”. Tillväxt är direkt eller indirekt knuten till företag på marknader. Till företag och människor som är lokaliserade någonstans. Tillväxt uppkommer genom att någon fattar beslut om att investera och förnya. Dessa beslut påverkas av lokala och regionala förhållanden och strukturer. Kommuner och regioner kan bidra till att skapa de arenor som bäddar för att människor startar och expanderar företag.

*”Det är uppenbart att Reinfeldt och Borg inte vill se fler regioner. De väntar till efter valet. Sedan kan de säga: ”Det kom inget underifrån” och lägga regionfrågan åt sidan. Det är märkligt att politiker ute i landet köper detta”*

Stefan Mächler, VD Sydsvenska Handelskammaren

Det finns inget färdigt recept för hur man regionalt skapar ett blomstrande näringsliv. Den regionala utvecklingen formas av en komplex uppsättning av sam- och motverkande krafter. Styrkan i olika krafter varierar över tiden och mellan regioner. Tillväxtpolitik handlar därför om att stärka sammanhangen och skapa arenor för tillväxt i alla delar av landet. För att göra detta krävs ett hänsynstagande till tillväxtens geografi, bland annat genom att stärka de funktionella samband som är viktiga för att öka den regionala konkurrenskraften.

Konkurrensen är i ökande grad global och de ekonomiska spelreglerna sätts allt mer på den internationella arenan. EU-medlemskapet har öppnat nya hemmamarknader men samtidigt öppnat den gamla hemmamarknaden för nya konkurrenter. Oberoende av sitt geografiska läge utsätts företagen för internationell konkurrens och de måste därför vara konkurrenskraftiga i den globala ekonomin. Den nationella konkurrenskraften och tillväxten är summan av alla företags verksamheter på lokala och regionala marknader. För att överleva i denna miljö måste varje kommun och varje region ha som utgångspunkt att så långt möjligt stärka sin konkurrenskraft.

Företagandets grundläggande geografi är kommunen. För företagets lokalisering och framgång är utbildningssystemet och annan kommunal service centrala faktorer. En kommun som inte är attraktiv är på lång sikt inte intressant för investerare och för högkvalificerad arbetskraft.

Men den kommunala nivån och de kommunala resurserna är många gånger för begränsade för att erbjuda företagen nödvändiga offentliga utvecklingsmiljöer. Här krävs i regel en större arena för att få en bas för att klara finansiering, arbetskraftsförsörjning och verksamhet.

Denna utveckling förstärks av de senaste decenniernas omdaning av näringslivet, en omdaning som kommer att accelereras av den pågående ekonomiska krisen. Det som tidigare var expansiva orter präglade av industrisamhällets

framväxt minskar i betydelse, medan andra orter med attraktiva livsmiljöer i större städernas närhet får en allt större betydelse. I takt med att tjänstesektorns andel av ekonomin växer kommer den pågående regionförstoringen att förstärkas. Ju större tjänstesektor, desto större tyngdpunkt kommer att hamna på starka befolkningscentra och deras omland.

*"Ju större tjänstesektor, desto större tyngdpunkt kommer att hamna på starka befolkningscentra och deras omland."*

Det finns dock inga entydiga svar på frågor om vilken roll regionen spelar för tillväxten. Varje region har olika utvecklingsmöjligheter, beroende på sin geografiska och politiska kontext och dess historiska utvecklingsförlopp. Det helhetsintryck som framträder kännetecknas mer av olikheter mellan regioner än av likheter mellan dem.

*"Den nationella konkurrenskraften och tillväxten är summan av alla företags verksamheter på lokala och regionala marknader."*

*"Jag vill ge Fredrik Reinfeldt och regeringen en eloge i denna fråga, då vi tycker väldigt lika i sak. Jag är också skeptisk till direktvalda regioner, men trodde inte att det skulle vara möjligt att begrava idén och få anhängarnas applåder på en och samma gång."*

Lars Stjernkvist (s), Kommunalråd Norrköpings kommun

Betydelsen av regioners geografiska och befolkningsmässiga storlek har också diskuterats. Det är svårt att empiriskt hävda att befolkningsmässigt större regioner *alltid* har en bättre ekonomisk utveckling än små. I Europa finns stora regioner som det går bra för och det finns stora regioner som det går dåligt för. Men det finns också små regioner som det går väldigt bra för och små regioner som det går mindre bra för. En slutsats kan vi dock dra av forskning och empiri – ökade funktionella samband och regionförstoring stärker tillväxtförutsättningarna. Störst är som sagt inte alltid bäst, men stora och differentierade regionala arbetsmarknader skapar bättre förutsättningar både för att få fler människor i arbete och för framväxten av dynamiska kluster och innovationssystem såväl i storstadsregioner som i system av mindre orter.<sup>16</sup>

När det gäller synen på styrformer finns det minst tre läger. De som anser att staten ska ha ansvar för den regionala utvecklingen, de som anser att ökat ansvar ska läggas på direktvald regional nivå och de som anser att kommunerna ska ha det största ansvaret för tillväxtfrågorna och samverka kring dessa när så behövs. Det är i vägskälet mellan dessa synsätt som regionfrågan gått i stå.

Såväl människors och företags vardag som statsförvaltningens organisering och de fysiska förutsättningarna för transporter och kommunikationer är radikalt annorlunda nu än för 300 år sedan. Att länsindelningen har överlevt så länge kan vara ett tecken på att den fungerar väl. En annan förklaring kan vara att den administrativa länsindelningen över tid spelar en allt mindre roll för samhällets organisering. En tredje förklaring kan vara de svårigheter att genomföra förändringar som vi tidigare pekat på. Motståndet mot ansvarsförskjutningar och nya gränser är inte oviktigt i detta sammanhang.

*"Stora och differentierade regionala arbetsmarknader skapar bättre förutsättningar både för att få fler människor i arbete och för framväxten av dynamiska kluster och innovationssystem."*

<sup>16</sup> Nutek, Vinnova och ISA (2004).

Frågan är då vilken uppgiftsfördelning och regionindelning som är den bästa för framtiden. Hur bör ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan stat, regioner och kommuner se ut? Hur många förvaltningsnivåer behövs? Hur många regioner bör det finnas för att förvaltningen ska vara både effektiv och medborgarnära? Regionkommuners storlek och avgränsning är beroende av vilka uppgifter de ska ansvara för – frågeställningar där det vi tidigare kallat "kartors makt" blir påtaglig när många olika och ibland motstående intressen möts.

Vi har konstaterat att tillväxtens geografi hittills har fått stå tillbaka till förmån sjukvårdens. De traditionella landstingsfrågorna och politisk taktik ligger som en våt filt över de pågående diskussionerna kring bildandet av regionkommuner. Vi har också noterat att ingen fullt ut företräder det strategiska tillväxtperspektivet – trots att Ansvarskommittén i likhet med många andra pekat på betydelsen av att stärka de funktionella sambanden för att skapa bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt och bättre fungerande arbetsmarknader.

*"Min stora kritik mot Ansvarskommitténs arbete är att det lades ett dominerande fokus på sjukvården och lät den vara styrande för helheten. Men produktion av sjukvård har lite med tillväxt att göra utan handlar främst om service för medborgare. De andra områdena har en mer gemensam logik (arbetsmarknad, näringsliv, infrastruktur etc.), medan sjukvården behöver styras på andra grunder, såväl uppåt som neråt i systemet.*

*Jag blev mycket frustrerad över att Ansvarskommittén lät sjukvården ta över som producent och inte utifrån rollen som tillväxtbransch."*

Pia Kinhult, Regionråd (m) Skåne

Mycket talar för att tillväxtförutsättningarna i Sverige inte tas till vara fullt ut. Den svenska samhällsorganisationen är en bidragande orsak, den är inte längre anpassad till tillväxtgeografien – människors och företags vardag. Vi har tidigare i denna skrift sagt att om utgångspunkten är framtidens funktionella arbetsmarknadsregioner bör vi också använda dem och inte landstingens patientunderlag eller politiska maktambitioner som bitar i regionpusslet. En första början vore då att skapa tydliga incitament för en djupare offentlig sam-

verkan i arbetsmarknadsregionerna. Ett steg skulle kunna vara att slå samman primärkommunerna efter denna geografi. Nästa steg är att regionkommuner eller kommunalförbund med samarbete kring utvecklings- och tillväxtfrågorna byggs på samma logik (som t ex Göteborgsregionen, GR).

*”Tillväxtregioner eller regionkommuner som inte baseras på 300 år gamla länsgränser eller på landstingens geografier utan på morgondagens tillväxtgeografi, torde ge bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt och välfärd.”*

Så, vem väntar då alla på? Jo, på regeringen, som ännu inte tagit fullt ansvar för det ”beslut” man aviserat i en artikel i Dagens Nyheter den 28 januari 2009. Att ta ansvar betyder i detta fall att regeringen måste rita kartan. Ingen annan kan göra det.

*”Det är svårt för politiker att rita kartor.  
Det innebär inte att regeringen nu kan sitta och vänta.”*

Jan-Åke Björklund, projektledare, Region Norra Sverige

Samtidigt är det kanske så, som vi antytt tidigare i denna skrift, att ”beslutet” är ett reptrick där regeringen både begraver idén om regionkommuner å la Ansvarskommittén och får anhängarnas applåder på en och samma gång. Om regionkommuner nu inte bildas kommer regionfrågan att för överskådlig tid förbli ett frågetecken. En del av dem vi intervjuat i samband med vårt arbete med denna skrift tror att det är just det som är den politiska strategin – att låta anhängarna behålla tron på förnyelse, men samtidigt sakta låta frågan dö.

Vi kommer då istället att få se en mer eller mindre påtvingad konsolidering på primärkommunal nivå. I bästa fall kommer en sådan konsolidering (i form av kommunsammanslagningar och/eller fördjupat och breddat interkommunalt samarbete) att ske i överensstämmelse med tillväxtens geografi. Om så sker förbättras förutsättningarna för tillväxt. Näringslivets ”systemberoende” talar också för att man inom mindre geografiska områden (än geografiskt stora regioner) kan skapa effektiva regionala tillväxtarenor, där närhet och samspel mellan företag och offentliga institutioner bidrar till ökad konkurrenskraft. Bakom detta ligger det faktum att företagen blir allt mer beroende av närhet till olika utvecklingsresurser och till samverkan med andra företag.

Men de redskap som avses ligga i regionkommunernas händer kommer att saknas. Det handlar om den regionala skattebasen, som skapar finansiella muskler i dialogen med stat och EU. Det handlar om det formella och av väljarna givna mandatet att arbeta med regionala utvecklingsfrågor, ett mandat som skapar förutsättningar för ett tydligare ledarskap. Det handlar om att ansvaret för de statliga uppgifter som är relaterade till tillväxtfrågorna flyttas närmare de människor och företag som är beroende av tillväxtens geografi i sin vardag.

Oavsett vägval – att vänta är inte lösningen på framtidens utmaningar. På tillväxtens arenor ges ingen "walk over". De länder och regioner som inte rustar sig för den globala konkurrensen och framtidens utmaningar genom ökade funktionella samband och en effektivare förvaltning kan troligen räkna med att bli "walked over".

*"Det handlar om att ansvaret för de statliga uppgifter som är relaterade till tillväxtfrågorna flyttas närmare de människor och företag som är beroende av tillväxtens geografi i sin vardag."*

## Referenser

Aalbu H, Böhme K och Uhlin Å, "Administrative reform – arguments and values" (Nordregio 2008).

Ansvarskommittén, "Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft" (SOU 2007:10).

Badersten B, "Mellan värden och praxis – det regionala företräderskapet i demokratiteoretisk belysning" (Lunds Universitet, 2002).

Björck A, "Lägg ned Mats Svegfors onödiga ansvarskommitté" (DN debatt, 2006-02-07).

Björck A, "Folkomrösta om den nya indelningen av Sverige" (DN debatt, 2006-10-25).

Björck A, "Trixande regering bryter mot grundlagen" (DN debatt, 2008-03-01).

Boström S och Wassing E, "Supernorrland" eller "Tre knackiga landsting?", Regionbildningen i ett norrbottniskt perspektiv – Politiker resonerar kring beslutet att ansöka om att få bilda en regionkommun (Umeå universitet, 2008).

Brune F E, "Cross-Border City Cooperation in the Baltic Sea – Talsinki and the Øresund" (Universiteit Twente, Institut für Politikwissenschaft, 2006).

Cederschiöld C m fl, "Vi moderater måste lämna statscentralismen" (DN debatt, 2007-10-22).

Cederqvist J och Hjortendal Hellman E, "Iakttagelser om landsting" (Kansliet för samverkan med kommuner och landsting, Ds 2005:7).

Dagens Nyheter, "Slopa regionerna" (DN ledarsida, 2007-02-28).

Dagens Nyheter, "Intresset ljuger inte" (DN ledarsida, 2007-06-13).

Dagens Nyheter, "Så hade Oxenstierna inte gjort" (DN ledarsida, 2008-05-28).

Erlingsson G, "Demokrati utan gränser" (Lunds Universitet, 2001).

EuroFutures, "Ansvarsfördelning på regional nivå – hur kan den se ut i praktiken?" (Ansvarskommitténs skriftserie, 2006).

EuroFutures och Nordregio, "Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda" (Ansvarskommitténs skriftserie, 2006).

Fernández C, "Regionalisering och regionalism: Idé, ideologi och politisk verklighet" (Lunds Universitet, 2001).

Finansdepartementet, Remissammanställning – Ansvarskommitténs slutbetänkande (Ds 2008:17).

Gidlund J-E, "Regionalisering och demokratisk legitimitet" (Regionförbundet i Kalmar län, 1998).

Gladwell M, "The Tipping Point – how little things can make a difference" (Little, Brown and Company, 2000).

Idvall M, "Kartor som kraft. Regionen som samhällsvision i Öresundsbrons tid" (Nordic Academic Press, Lund 2000).

Kettl D F och Fesler J W, "The Politics of the Administrative Process" (CQ Press, 2009).

Lewin L, "Democratic Accountability – why choice in politics is both possible and necessary" (Harvard University Press, 2007).

Luleå Tekniska Universitet m fl, "Medborgare i norr – uppfattningar om regionalisering" (Norrländsk regionstudie, 2008).

Nilsson N och Johansson S, "Regionen och flernivådemokratin" (SOM-institutet och Centrum för forskning om offentlig sektor, 2008).

Niskanen W A, "Bureaucracy and Representative Government" (Aldine Publishing, Chicago, 1971).

Odell M m fl "Vi säger nu gemensamt nej till att bilda storregioner" (DN debatt, 2007-07-07).

Olmsted Teisberg Elizabeth och Porter M, "Redefining Health Care: Creating Value-Based Competition on Results" (Harvard Business School Press, 2006).

Obourne Peter, "The triumph of the political class" (Simon and Schuster Ltd, 2007).

- Westholm E m fl, "Regionen som vision" (SNS Förlag, 2008).
- Regionutredningen, "Regionala roller – en perspektivstudie" (SOU 1992:63).
- Reinfeldt R m fl "Regeringen öppnar nu för nya storregioner"  
(DN debatt, 2009-01-28).
- Schlingmann P, "Nu tänker vi stoppa Svegfors storregioner"  
(DN debatt, 2007-06-12).
- Svegfors M, "Tiden har runnit ut för landshövdingarna"  
(DN debatt, 2007-11-04).
- Svegfors M, "Slopade landsting kan skapa pengaslukande vårdmonster"  
(DN debatt, 2006-12-16)
- Svenska Kommunförbundet, "Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050" (Svenska Kommunförbundet, 2002).
- Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, "Demokratins geografiska gränser" (Ansvarsprojektet, 2003).
- Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, "Självstyrets mervärde" (Ansvarsprojektet, 2003).
- Sveriges Kommuner och Landsting, "Kommer vi att ha råd med sjukvården? Ett diskussionsunderlag om hälso- och sjukvårdens framtida finansiering" (SKL, 2005).
- Sveriges Kommuner och Landsting, "Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna" (SKL, 2005).
- Sveriges Kommuner och Landsting, "Regional utveckling – ett delat nationellt, regionalt och lokalt ansvar" (SKL positionspapper, 2009).
- Tallberg P m fl (red), "Regioner i Europa" (Region Skåne, Västra Götalandsregionen och Regionplane- och trafikkontoret, 2008).
- Whyte J, "Bad thoughts – a guide to clear thinking" (Corvo Books Ltd, 2003).





# Sveriges Nya Regioner

## Tillväxtmotorer För Framtiden

Arena för Tillväxt är ett samarbetsprojekt mellan Sveriges Kommuner och Landsting, ICA och Swedbank som syftar till att främja lokalt- och regionalt tillväxtarbete.

Huvudsyftet med skriften är att bidra till att levandegöra regionfrågan i ett tillväxtperspektiv och aktualisera regionfrågans utmaningar och möjligheter. Skriften ger en bakgrund av vad som har hänt i regionfrågan, reflektioner kring processen och vari problemen består samt tänkbara lösningar.

Oavsett vägval – att vänta är inte lösningen på framtidens utmaningar. På tillväxtens arenor ges ingen "walk over". De länder och regioner som inte rustar sig för den globala konkurrensen och framtidens utmaningar genom ökade funktionella samband och en effektivare förvaltning kan troligen räkna med att bli "walked over".

*Upplysningar om skriften  
lämnas av Arena för Tillväxt,*

Roland Lexén tel: 08-452 75 15

Per Sandgren tel: 08-452 78 86

*Beställning av skriften görs på hemsidan*

[www.arenafortillvaxt.com](http://www.arenafortillvaxt.com) eller

e-post: [arenafortillvaxt@skl.se](mailto:arenafortillvaxt@skl.se)



Arena för Tillväxt

Hornsgatan 20, 118 82 Stockholm • [www.arenafortillvaxt.com](http://www.arenafortillvaxt.com)