

Demokratis geografiska gränser

– en antologi om storlek, demokrati och effektivitet

**Harald Baldersheim
Gunnel Gustafsson
Jörgen Johansson
Björn Sundström
Gunnar Törnqvist**

 **LANDSTINGS
FÖRBUNDET**



 **SVENSKA
KOMMUNFÖRBUNDET**

Demokratis geografiska gränser

– en antologi om storlek, demokrati och effektivitet

 SVENSKA
KOMMUNFÖRBUNDET



 LANDSTINGS
FÖRBUNDET

Upplysningar om skriftens innehåll lämnas av
Sven Bring, enheten för Demokrati och Självstyrelse,
tel 08-452 7916, e-post sven.bring@svekom.se

Beställning av skriften kan göras på tel 020-313230, fax 020-313240
eller via någon av förbundens hemsidor www.lf.se eller www.svekom.se.
ISBN 91-7289-171-8
Grafisk form: HeiDesign
Tryck: Alfa Print

Innehåll

Förord	7
Inledning	9
Gunnar Törnqvist	
Demokratins gränser i en ny ekonomisk geografi	14
Gunnel Gustafsson	
Kommunsammanläggningar eller nya principer för svensk samhällsorganisation?	52
Harald Baldersheim	
IKT och samarbete över kommungränserna – räddningen för småkommunerna eller ett steg mot sammanslagning?	88
Björn Sundström	
Är det dags för en ny indelningsreform?	109
Jörgen Johansson	
Från regionernas Europa till en kommunernas Region – regionformer i svensk politik sedan 1990	140

Förord

I och med den statliga sk. Ansvarskommittén är den svenska samhällsorganisationen satt under närmare granskning. I kommitténs uppdrag ingår att se över ansvarsfördelningen i samhället, men också att titta på behovet av indelningsförändringar och/eller en ökad kommunal samverkan för att klara det framtida väldfärdsåtagandet.

Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet följer med stort intresse kommitténs arbete. Förbunden driver parallellt det sk. Ansvarsprojektet, vars syfte är att ta fram ett eget och väl förankrat underlag för diskussionen om den svenska samhällsorganisationen. Inom ramen för detta har vi bett fem forskare och experter inom olika samhällsvetenskapliga discipliner att titta närmare på frågor som rör storlek, demokrati och effektivitet, både ur ett lokalt och ett regionalt perspektiv. Resultatet redovisas i denna antologi, som vi hoppas ska ge intressanta infallsvinklar i den fortsatta debatten.

Stockholm i juni 2003

Åsa Ehinger Berling
projektledare Ansvarsprojektet

Inledning

Indelningsfrågor, demokrati och effektivitet

Indelningsfrågorna har haft ett långt liv i svensk samhällsdebatt, men har under senare år fått ökad aktualitet och laddning. Det finns åtminstone tre urskiljbara skäl till det. Ett är den befolkningsminskning som merparten av Sveriges kommuner har erfarit, och som av allt att döma kommer att fortsätta. Ett annat är den ekonomiska åtstramningen som har inneburit kraftiga sparbeting för både kommuner och landsting de senaste tio åren. Båda dessa faktorer har medfört svårigheter för den kommunala nivån att klara sina välfärdsåtaganden. En tredje viktig faktor är regionfrågans utveckling. Med diskussionen om överförande av ett regionalt utvecklingsansvar från staten till direkt eller indirekt valda regionala organ har överväganden om den regionala indelningen följt med nödvändighet.

Den allmänna trenden i debatten kring dessa frågor har varit att se skapandet av större kommuner och/eller län som en effektiv och möjligen nödvändig utväg. De motargument som har förekommit har mest gällt svårigheter att upprätthålla en demokratisk legitimitet i stora politiska enheter. Det temat har varit levande i diskussionen sedan den senaste indelningsreformen, och har fått ökad tyngd under de senaste åren på grund av de olika tecknen på minskande tilltro till den representativa demokratin.

Som huvudalternativ till indelningsförändringar som bot för sviktande bärkraft hos kommuner och landsting har olika samverkanslösningar diskuterats. Även i det fallet har motargumenten oftast gällt minskad demokratisk legitimitet som befaras om ansvaret blir otydligt i kommunalförbund och olika typer av partnerskap. Något tredje alternativ utöver indelningsförändringar och samverkanslösningar har knappast förekommit i diskussionen. Det tycks som om tanken att ansvarsfördelningen mellan nivåerna skulle kunna variera mellan regioner och kommuner har varit främmande för den svenska samhällsdebatten. Vår långa tradition av uniform uppgifts- och ansvarsfördelning harmonierar kanske alltför väl med jämlikhets- och likvärdighetsidealen för att lätt kunna ifrågasättas.

Det skulle dock vara egendomligt, om inte en så genomgripande analys som Ansvarskommittén förväntas göra också skulle inbegripa en asymmetrisk samhällsorganisation, åtminstone som ett jämförelseobjekt.

Jämlikhet, likvärdighet och rättvis fördelning har länge varit centrala principer i svensk välfärdspolitik. I avvägningen mellan dessa värden och en kommunal självstyrelse, som för att ha något innehåll måste kunna leda till olikheter, finns traditionellt en källa till politiska konflikter. Det illustreras tydligt av de senaste 15 årens pendelrörelser mellan decentralisering och (re)centralisering. Beslut om ramlagar, målstyrning och en ny kommunallag med större organisationsfrihet kan ställas mot rättighetslagar och en omfattande normproduktion från statliga myndigheter, generella statsbidrag mot en växande mängd specialdestinerade och villkorsförsedda bidrag. Det finns också tecken på att denna konflikt återspeglas i medborgarnas attityder. Undersökningar visar att en överväldigande majoritet värderar *både* kommunal självstyrelse *och* likhet i serviceutbud och servicenivåer högt.

Indelningsfrågorna har ställts på sin spets i och med Ansvarskommitténs tillkomst. I direktiven till utredningen utpekas demografiska förändringar, svårigheter att finansiera den kommunala nivåns verksamheter och regionfrågans utveckling som väsentliga samhällsförändringar att beakta, när strukturen och ansvarsfördelningen inom samhällsorganisationen ska ses över. Kommittén ska ta ställning till den nuvarande kommun- och länsindelningens ändamålsenlighet. Samtidigt har utredningen som utgångspunkt "att en långtgående kommunal självstyrelse skall upprätthållas inom ramen för ett starkt nationellt ansvar för medborgarnas rätt till likvärdig välfärd i hela landet". Relationen mellan dessa mål problematiseras inte.

I debatten har som sagts större enheter förknippats med ökad effektivitet, ofta på ett förenklat sätt och utan djupare analys av vilka problem som därmed skulle kunna lösas eller hur de tänkta effekterna skulle nås. Syftet med den här boken är att nyansera diskussionen och bredda perspektiven genom att låta de fem författarna behandla indelningsproblematiken från sina olika utgångspunkter. Uppdraget har inte preciserats längre än att både effektivitets- och demokratiaspekter skulle uppmärksammas, och författarna har själva valt sina angreppssätt. Självkart står de också själva för sina synpunkter och slutsatser.

Bidragen är alltså fristående och kan läsas oberoende av varandra. Det är dock intressant att konstatera, att det trots vitt skilda sätt att angripa problemen råder en tydlig samklang mellan analyserna. Oavsett om perspektivet är kulturgeografiskt, statsvetenskapligt eller ekonomiskt blir en slutsats att en fortsatt välfärdsproduktion med dagens eller höjda ambitioner förutsätter radikala förändringar i samhällsorganisationen.

Varken kommun- eller länsammanslagningar eller utvecklade samverkansmodeller ses som några avgörande steg mot problemlösning. I en europeisk jämförelse är Sverige unikt glesbefolkat, vilket blir alltmer accentuerat med den demografiska utveckling vi länge haft, och som enligt prognoserna kommer att fortsätta. Olikheterna mellan regionerna vad gäller näringslivsutvecklingen blir ständigt större. Mot detta är inga nya organisationsmodeller verksamma. En mer djupgående omprövning behövs. Är det kanske dags för svenskarna och deras politiska företrädare att omförhandla samhällskontraktet? Bokens författare erbjuder inga färdiga lösningar, men lämnar viktiga bidrag i form av centrala frågor att ställa.

Författarna och deras bidrag

Gunnar Törnqvist är professor i ekonomisk geografi vid Lunds universitet

Törnqvist visar i sitt kapitel hur den traditionella kopplingen mellan geografiskt avgränsade enheter och politik respektive ekonomi luckras upp allt mer. Gränsöverskridande nätverk och statslösa företag ökar dramatiskt i omfattning och inflytande, vilket gör den territoriellt baserade politikens verktyg allt mindre effektiva. I det glest befolkade Sverige ökar också skillnaderna mellan regionerna vad gäller ekonomisk utveckling, alla regionalpolitiska ansträngningar till trots. Törnqvist diskuterar olika vägar för att hantera dessa problem, och en slutsats blir att funktionsuppdelning och ansvarsfördelning behöver omprövas från grunden.

Gunnel Gustafsson är professor i statsvetenskap vid Umeå universitet.

Gustafsson gör en återblick på de två indelningsreformer som genomförts under andra halvan av 1900-talet och analyserar bakomliggande motiv och kommunsammanläggningarnas konsekvenser. Därefter jämför hon den samhällssituation som rådde när reformerna genomfördes med

dagens problembild och konstaterar att förutsättningarna har förändrats i väsentliga avseenden. De utmaningar som samhällssystemet ställs inför kräver inte bara granskning av organisatoriska lösningar, utan också välfärdsideologiska vägval.

Harald Baldersheim är professor i statsvetenskap vid Oslo universitet.

I Baldersheims bidrag ligger fokus på samverkansmodeller som problemlösning. Han klargör vari "småkommunsyndromet" består, och visar hur liten folkmängd, perifer belägenhet och glest boende kan kopplas till skalproblem, kompetensproblem respektive problem med höga transaktionskostnader. Han relaterar dessa olika aspekter till ett antal nordiska samverkansprojekt på det informations- och kommunikationsteknologiska området. Projektens resultat visar att samverkan av detta slag kan leda till höjd systemkapacitet och effektivitet. Baldersheim ser i förlängningen möjligheter till positiva effekter för kommunernas demokratiska kapacitet, men gör också reflektionen att vägen till ett moget utnyttjande av teknologins möjligheter i dessa avseenden torde vara lång.

Björn Sundström är ekonom och verksam vid Svenska Kommunförbundets finanssektion.

Björn Sundström redovisar dagsläge och prognoser vad gäller kommunernas ekonomiska och demografiska situation. Slutsatserna beträffande kommunsektorns förutsättningar att klara sin välfärdspolitiska uppgifter är dystra. Underfinansiering och befolkningsminskning är huvudproblemen för flertalet kommuner. Mot dessa har kommunsammanslagningar eller bildandet av större regioner knappast någon verkningskraft. Sådana förändringar kan enligt Sundström eventuellt vara motiverade av andra skäl än de rent ekonomiska. Det krävs dock helt andra åtgärder för att det framtida välfärdsuppdraget ska kunna klaras.

Jörgen Johansson är fil.dr. i statsvetenskap och lektor vid Högskolan

i Halmstad.

Johansson gör en kritisk analys av regionfrågornas hantering i Sverige under de senaste 10–15 åren. Han finner i debatten en överdriven betoning av organisationslösningar på bekostnad av en sakfrågeinriktad diskussion. Alltför liten uppmärksamhet har också ägnats de problem som hänger samman med den allt viktigare flernivåstyrningen. Andra frågor som lyfts fram som centrala för den fortsatta regionpolitiken är dels hur politisk handlingskraft och demokratisk legitimitet ska kunna förenas, dels hur spänningen mellan funktionella förhållanden och politiskt konstruerade gränser ska kunna lösas.

Demokratins gränser i en ny ekonomisk geografi

Gunnar Törnqvist

Demokratien har av tradition knutits till markområden kringgärdade av geografiska gränser. Territoriella indelningar som vuxit fram har lagts till grund för maktutövning, politiskt inflytande, publika plikter och gemensamma förmåner. Denna territoriella koppling har framstått som helt naturlig och föga problematisk under tider då och i omgivningar där politiska system verkat i geografisk harmoni med dominerande försörjningssystem och bosättningsmönster. Exempel som belyser denna samhörighet kan hämtas från såväl lokal, regional som nationell nivå. Problem uppstår när denna harmoni i grunden rubbas. Att påvisa och diskutera dessa problem är syftet med den text som följer.

Politiska och ekonomiska intressen i territoriell harmoni

Beskrivningar av vardagsliv, bosättning och handel i Europa från medeltid till långt in på 1800-talet visar bilden av en mosaik av i stort sett självförsörjande enheter. Starka vertikala, jordnära relationer band samman natur och kultur. Den horisontella rörligheten var begränsad. Försörjningen med mat, liksom produktionen av varor och tjänster, var huvudsakligen organiserad i geografiskt slutna, självförsörjande enheter – ett produktionssystem som gör skäl för namnet atomistiskt. Vid sidan av detta system fanns en vidare men tunn marknadsekonomi med spridda marknader och växande städer. Fjärrhandeln var av blygsam omfattning och de som reste tillhörde en elit. Det var således huvudsakligen i ett grannskap som människors medvetanderum, erfarenhetsdomän och därmed identitet växte fram. Inte bara försörjningen utan också idévärldarna kom att i hög grad präglas av den fysiska miljön och nära liggande resurser.¹

Det är kanske lätt att förbise att de beskrivna förhållandena inte enbart

tillhör en svunnen värld. Jämsides med de genomgripande förändringar som strax skall beskrivas lever gamla mönster kvar på sina håll. Försörjningslandskap, karaktäristiska för skilda tider, överlagrar varandra.

Under den tid då demokratin utvecklades till de former vi i dag känner anpassades den väl efter tidens och omgivningens etniska, kulturella och ekonomiska förhållanden och krav. Så var det i det agrara samhället och, som vi senare skall se, också när industrisamhället växte fram. Lokal självstyrelse utvecklades i tät samverkan med rådande försörjningssystem. Byalagen hade som uppgift att organisera markanvändning och jordbruksproduktion. I städerna utövade hantverkare och köpmän stort inflytande på stadens förvaltning. På bruksorterna hanterade företagsledningarna med auktoritet ofta frågor som i dag handhas av kommunala förvaltningar.

Med industrialismen utvecklades produktionsformer som kännetecknades av långt driven arbetsdelning, specialisering och automation, och därmed stordrift och geografisk koncentration. Fabriksstäder växte fram, ofta i anslutning till råvarutillgångar, energikällor och hamnar. Den transporttekniska utvecklingen, särskilt järnvägarna, öppnade vägen för en okontrollerbar stadstillväxt. Som exempel kan nämnas att i Storbritannien, där det hela började, fanns kring år 1800 fyra städer med mer än 50 000 innevånare, en mansålder senare tio gånger så många. Fordistiska produktionsformer kom efter hand att dominera landskapsbilden inom ett bälte från Midlands över norra Frankrike, södra Belgien, Ruhrområdet och nordvästra Italien. Till ytan mindre industridistrikt växte fram på åtskilliga håll i centrala och östra Europa.

Det bör i detta sammanhang understrykas att de industriella koncentrationer som växte fram i Sverige var förhållandevis små och spridda. Malmö, Landskrona, Jönköping, Göteborg, Borås, Norrköping, Eskilstuna och Sundsvall kan visserligen ses som exempel på städer som helt dominerats av storskalig industriell produktion. Men i övrigt växte svensk industri i anmärkningsvärt hög grad fram på små, spridda bruksorter exempelvis i Småland och Bergslagen.

Så här i efterhand kan vi konstatera att kulmen på denna industriella utveckling i många fall nåddes kring år 1960. Många av den traditionella industrialismens städer har därefter drabbats av kriser. På en del håll visar hög arbetslöshet och fysisk infrastruktur i förfall att problemen inte

kunnat lösas. Men på allt fler ställen har städer omvandlats på sätt som gör det befogat att tala om den europeiska stadens renässans.

Med industrialiseringen följde betydande omflyttningar av yrkesverksamma, inte bara mellan näringsgrenar utan också mellan lokala arbetsmarknader och landsdelar. Urbaniseringen ledde till att underlaget för offentlig service på lokal regional och lokal nivå blev alltmer ojämnt fördelat inom landet. Administrativa indelningar svarade inte längre mot försörjningsmöjligheternas fördelning och bebyggelsegeografin. Mätt i befolkning rymde exempelvis Sveriges största län i början på 1800-talet fem gånger fler medborgare än dess minsta. När den gamla länsindelningen diskuterades på 1970-talet, kunde man konstatera att det största länet hade 28 gånger fler medborgare än det minsta, år 2003 är motsvarande siffra 32.

På lokal nivå genomfördes en rad kommunindelningsreformer i syfte att skapa större, ekonomiskt bärkraftigare enheter, bättre anpassade till en ny tids ekonomiska geografi.

Mellan 1952 och 1977 minskade antalet primärkommuner från ca 2 400 till 277. I dag är antalet efter några delningar 290. Reformerna har bl a tydliggjort det glest bebyggda landets dilemma. Sverige är till ytan ett av de största länderna inom den nuvarande Europeiska unionen. Bara Frankrike och Spanien är större. Samtidigt bor i landet inte mer folk än som rymts inom många regioner och storstäder på andra håll. Med vidare kommunala gränser har den offentliga servicen i många fall blivit effektivare. Men samtidigt har tillgängligheten till denna service försämrats och avstånden mellan medborgare och förtroendevalda vuxit. Politiska beslut kan inte längre baseras på lika god lokalkännedom som tidigare.²

Industrialiseringsprocessen i Europa gick hand i hand med framväxten av starka stater. En starkt bidragande orsak till den ideologiska nationalismens väldiga genomslag sedan 1800-talet torde ha varit att rörelsen hade målsättningar som sammanföll med starka ekonomiska intressen. Men ännu viktigare var kanske att tiden från början av 1800-talet fram till mitten av vårt eget sekel rymde en rad parallella händelser som skapade helt nya förutsättningar för att utveckla stora territoriella intressesfärer. Den industriella revolutionen med nya produktions- och marknadsformer var en av dessa, en språngartad teknisk utveckling en annan. På nationell nivå kan med fog hävdas att det rådde en betydande harmo-

ni mellan politiska och ekonomiska intressesfärer ända fram till på 1960- och 1970-talen. Det var innanför deras gränser som regionala och lokala ojämlikheter kunde hanteras.

Till detta kommer att politik och maktutövning knöts allt starkare till geografiskt avgränsade territorier. Regelverk och lagstiftning hägnades med gränser. Inom dessa utvecklade staterna monopol på att legitimt bruka våld och driva in skatter. Längs dessa uppsattes handelshinder och tullkontroll. Riksbanker inrättades för att reglera räntor och nationella valutor. Enhetliga utbildningssystem och offentliga karriärvägar utformades innanför geografiska gränser. Allmän rösträtt blev förbehållen statens medborgare, som i gengäld blev pliktiga att försvara fosterlandet. Kollektiva trygghetssystem och välfärd kopplades till territoriet. Fram växte ett "folkhem" och en "välfärdsstat", en form av välfärdsnationalism. Allt större del av all politisk makt och offentlig beslutskapacitet har under 1900-talet förankrats på den nationella nivån. På de flesta håll i Europa framstår staterna som vår tids dominerande beslutsdomäner.

Att ekonomi är en nationell angelägenhet är en föreställning som ursprungligen växte fram under merkantilismen, en tid när ekonomernas intressen upptogs av rivaliteten mellan Europas ekonomiska stormakter. Bland den ekonomiska teorins klassiker och neoklassiker uppfattades nationen (läs territorialstaten) inte bara som en politisk och militär enhet, utan också som ett ekonomiskt "väsen" som skapar välstånd för sina medborgare. Välstånd skapas och välstånd försvinner genom ekonomisk konkurrens mellan stora territorier. Internationella handelsmönster ansågs styras av komparativa fördelar knutna till stater. *Bruttonationalprodukter, nationella handelsbalanser, nationell tillväxt, nationellt välstånd och nationellt sparande* uppfattades, och uppfattas sannolikt fortfarande av många, som mätbara och meningsfulla storheter.

Statslösa företag

Nu är det emellertid så att den tekniskt-industriella och den politiska sfären inte längre passar särskilt bra ihop, inte ens på nationell nivå. Spänningen dem emellan har vuxit och fick under 1970- och 1980-talen problematiska

proportioner. Stora företag bröt sig ut ur traditionella politiska och sociala ramar, på sätt som vetenskap och kulturliv sedan länge gjort. Nu gällde det inte längre bara anpassning till marknadens utbredning och avlägsna råvarutillgångar. Genom utlandsetableringar, uppköp, fusioner, korsvist ägande, allianser och samarbetsavtal utvecklades ett komplicerat mönster av gränsöverskridande nätverk (se vidare senare avsnitt), med växlande ägarförhållanden och flytande fosterländska lojaliteter. Den nya tidens statslösa organisationer kan bara delvis kontrolleras och påverkas inom territoriellt avgränsade nationella beslutssystem. Genom nya strategier för samarbete och specialisering inom nätverk kan företag samtidigt utnyttja flera länders skilda förutsättningar för produktion. Svårigheterna att föra ekonomisk politik och arbetsmarknadspolitik inom nationella ramar är en av vår tids kraftfullaste utmaningar mot den suveräna staten.

Med hänsyn till vilka funktioner som flyttat ut och förändrade ägarförhållanden talas om *olika grader av internationalisering*. Första graden innebär att exempelvis svenska företag etablerar eller ökar sin produktion och sysselsättning vid tillverkande anläggningar i utlandet. Andra graden inbegriper anläggningar för marknadsföring, ledande funktioner och forskning. Tredje graden används som beteckning på ett tillstånd när det inte längre går att klart utskilja geografiska ägarförhållanden. Fjärde graden innefattar att huvudkontor och överordnad central ledning flyttar ut. Företaget kan inte längre räknas som svenskt. Samtidigt kan vi konstatera att det är alltmer kunskapsintensiva (se den fortsatta framställningen) funktioner av strategisk betydelse som flyttar ut.³

En synpunkt som förts fram är att moderna stater kan vara sårbara både på grund av att de är för små och på grund av att de är för stora. Åtskilliga stater är *för små* för att rymma de nätverk och beroendeförhållanden som utvecklats inom ekonomi, företagsamhet och forskning. Den territoriella symmetrin mellan industriella, vetenskapliga och politiska intressen har därmed rubbats. Utvecklingen har lett till att gamla beslutsterritorier, som sedan länge varit den politiska maktens och demokratins domäner, inte längre stämmer överens med nya och växande problemområden, som är intimt förknippade med tekniska förändringar, nya produktionsformer och ändrat resursutnyttjande. Särskilt mindre stater överflyglas av varornas, människornas, kapitalets och tjänsternas fria rörelser

över gränser. Förbättrade transportmöjligheter, ny informationsteknik och etermedia har gjort geografiska avstånd ointressanta. Samtidigt kan stater vara *för stora* för att fungera som bärare av människors identitet. En fungerade demokrati och verklig medborgaranda kan bara utvecklas i mindre områden. Den förutsätter gemenskapskänsla, solidaritet och tillit, som huvudsakligen utvecklas i tätt knutna sociala nätverk.

En kunskapsbaserad ekonomi

Den industrialiserade världen genomgår sedan några årtionden en omvandling, så genomgripande att forskare och samhällsdebattörer ansett det motiverat att teckna bilden av en ny tidsålder. Medan tidigare skeden i modern historia, vilka tidigare beskrivits i vår text, kännetecknades av en förhållandevis långsam övergång från agrara till industriella produktionsformer och levnadsvillkor, utmärks den nu aktuella omvandlingsprocessen av förändringar i ett tempo utan motsvarighet i mänsklighetens historia – förändringar av teknik, produktionsformer och ekonomi, liksom av politikens villkor, av sociala förhållanden och kulturliv. En rad olika benämningar på den nya tidsåldern har kommit i bruk. Vi har valt benämningen *en kunskapsbaserad ekonomi*.

Övergången till en ny samhällstyp tar sig olika uttryck. Handeln mellan industriländer har ändrat karaktär. En växande del av varuutbytet omfattar högt förädlade produkter, vars värden skapats genom stor kompetens och avancerad teknik. Tjänsteinlaget har ökat. Värdet av det rent materiella innehållet i handeln har minskat i motsvarande grad. Tag som exempel nya läkemedel och elektronikprodukter, där värdet av de råvaror som ingår utgör en försvinnande liten del, medan väldiga belopp satsats på den forskning och det utvecklingsarbete som gjort produkterna eftertraktade på marknaden.

Kunskapsutveckling ingår som ett omistligt element i den utveckling som vi nu ser omkring oss. Naturligtvis förutsätter alla tekniska framsteg ny kunskap. Men tidigare har kunskap och kompetens inom produktionen huvudsakligen inriktats på att förvandla materiella råvaror och halvfabrikat till nya produkter. Det nya är att informationen som sådan nu

kan vara den viktigaste råvaran, och att den nya produkten också är information. De strategiska maskinerna är inte längre de som framställer varor, utan de som underlättar informationshantering och styr processer.

På minst lika genomgripande sätt som 1700- och 1800-talens industriella revolutioner gjorde, genomsyrar och penetrerar nu aktuella förändringar ekonomins, samhällets och kulturens materiella bas. Det har uppstått en nära koppling mellan de sociala processer som handlar om att manipulera och skapa symboler (betydelsefulla delar av kulturen) och förmågan att producera och distribuera varor och tjänster (produktivkrafterna). *För första gången i historien är det mänskliga intellektet en direkt produktivkraft, inte bara ett centralt element i produktionssystemet.*

Forskning och utvecklingsarbete svarar som nämnts för allt större andelar av värdet i produktion och handel. Det är ett av tecknen på en framväxande kunskapsbaserad ekonomi. Andra tecken är den formella utbildningens expansion och det anseende som vetenskap och forskning numera åtnjuter i vida kretsar. Kunskaper baserade på kvalificerad forskning inte bara växer i omfattning, utan den genomsyrar också delar av samhället som tidigare inte ansetts direkt berörda av den verksamhet som forskare bedrivit.

I själva verket har forskning blivit vår mest expansiva näringsgren. Exempelvis under perioden 1990–96 minskade antalet arbetsställen i Sverige med 3,6 procent, och antalet yrkesverksamma totalt med 12,6 procent, vilket motsvarar närmare 300 000 arbetstillfällen. Nedgången var särskilt stor under åren 1990–93. Som framgår av sammanställningen i *tabell 1* var emellertid utvecklingen väsentligt olika inom skilda sektorer av svenskt näringsliv.

Tabell 1
Relativa förändringar av antal arbetsställen och sysselsatta inom olika sektorer 1990–96 (procent)

Sektor arbetsställen	Antal sysselsatta	Antal
Tillverkningsindustri	-12,6	-16,7
Professionell service	12,4	0,9
Forskning utanför industrisektorn	49,5	49,7
Övriga	-6,6	-15,9
Alla sektorer	-3,6	-12,6

Källa: Sammanställning av statistik från SCB.

Den stora nedgången drabbade tillverkningsindustrin och det som i tabellen anges som ”övriga”, en sektor som omfattar bl a jordbruk, handel, byggnadsverksamhet, transporter och vissa tjänster. Industrins kraftiga tillbakagång hänför sig till början av 90-talet, varefter en viss återhämtning skett. Däremot växte den professionella servicen i omfattning, innehållande bl a teknikhandelsföretag, finansiella tjänster, IT-konsulter, tekniska konsulter och reklamföretag. *Den största tillväxten ägde rum inom forskning*, som i den statistik som använts omfattar såväl offentligt finansierad forskning vid våra universitet som privat finansierad vid fristående forskningsenheter utanför industrisektorn. I tabellen ligger således de forskningsintensiva delarna av tillverkningsindustrin kvar inom industrisektorn.⁴

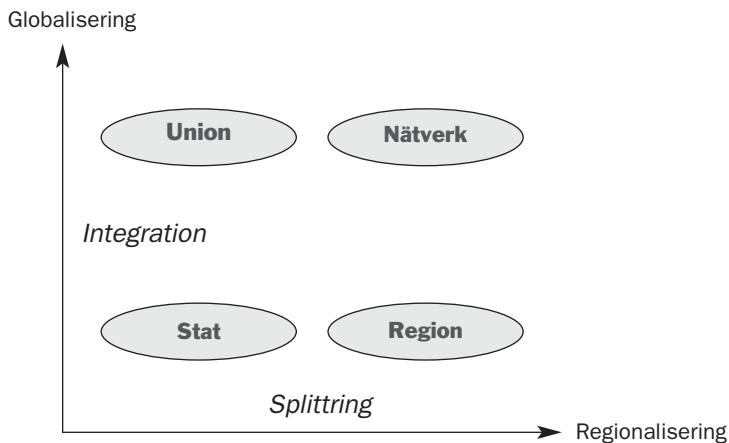
Den för vår framställning väsentligaste iakttagelsen gäller framväxten av nya lokaliseringmönster i en kunskapsbaserad ekonomi. De kännetecknas av mycket större geografisk koncentration än mönstren i det traditionella industrisamhället. Forskning och starkt forskningsrelaterad service och tillverkningsindustri tenderar att koncentreras till några få platser och regioner inom ett större område. Stora stadsregioner framstår som särskilt attraktiva för kunskapsintensiva verksamheter, även om det går att peka ut enstaka mindre regioner och platser som varit framgångsrika. Inom den nya ekonomiska geografi som nu växer fram används begreppet *Geographical Clustering* som beteckning på detta fenomen. Vi återkommer senare till drivkrafterna bakom denna utveckling under rubriken ”Regional framgång i en kunskapsbaserad ekonomi”.

Det territoriella spänningsfältet

Figur 1 har i en tidigare framställning använts för att schematiskt sammanfatta och systematisera till synes motstridiga utvecklingsdrag i vår europeiska omvärld. Med de omvandlingar som ägt rum efter 1989 har inte bara Europas karta förändrats. *Handlingsramar* för politik och ekonomi har delvis blivit annorlunda, liksom förutsättningar för styrning och planering. Forskares *föreställningsramar* och teorier behöver anpassas till en ny situation.⁵

Det finns en spänning i modern samhällsutveckling mellan globala och lokala krafter. Två till synes oförenliga utvecklingslinjer pekar åt olika håll. *Globalisering* pekar hän mot ökat omvärldsberoende. Gränslösa nätverk, vidgade intressesfärer och ökad rörlighet låter oss ana ett flödes-samhälle med globala dimensioner. *Regionalisering* är en utvecklingslinje som bär i annan riktning. Den förutsätter att människor och verksamheter är och förblir bundna till en lokal eller regional omgivning med starka band. Bundenheten är fundamental och framträder särskilt tydligt i kontrast till en värld med vida horisonter där rörligheten ökar. Det antydda spänningsförhållandet är inte nytt. Historien är full av kulturella, ekonomiska och politiska utvecklingsdrag som haft olika riktning. Inte minst mot bakgrund av de snabba förändringar som ägt rum i Europa efter 1989 har den antydda spänningen dock blivit akut och uppmärksam i debatt och omfattande litteratur.

Figur 1
Det territoriella spänningsfältet



Grundantagandet inför den framställning som följer är att det mellan de båda utvecklingslinjerna finns ett spänningsfält som skapar omvandlingstryck. I det fältet uppträder tre territoriella storheter. Suveräna *stater* uppfattas som de för närvarande viktigaste territoriella enheterna. Innanför

deras ramar är en stor del av det politiska livet organiserat världen över. De bildar referensramar för ekonomi, socialt liv och tänkande. De är bärare av människors identitet. Den framväxande Europeiska *unionen* står som näraliggande och aktuellt exempel på överstatlig integration. Självmedvetna regioner uppfattas som territoriella enheter, mindre än de flesta stater, till ytan begränsade områden ungefär liktydiga med trakt, grannskap eller provins. Vid sidan av dessa storheter uppträder autonoma *nätverk*, som på olika sätt brutit sig ut ur traditionella territoriella, politiska, ekonomiska och sociala ramar. Här finner vi många stora företag, andra organisationer och produktionssystem. Här finns formella avtal och informellt samarbete inom vetenskapens värld. Här finns kulturella band och sociala relationer som överskrider territoriets gränser.

Figurens ovaler kan också uppfattas som fyra intressesfärer i tävlan med varandra, suveräna stater i kläm mellan överstatlig integration, autonoma nätverk och självmedvetna regioner. Spänningen dem emellan kommer till synes när vi i dag diskuterar grundvalarna för politisk makt, demokrati och legitima regelsystem. Den påverkar handlingsutrymmet för den offentliga ekonomin. Den är påtaglig när vi närmar oss frågor som rör miljö, resurshushållning, förvärvsarbete och välfärd.

Det finns ytterligare en tanke bakom de fyra sfärernas placering. Med den suveräna staten som utgångspunkt antas överstatlig integration *entydigt* peka hän mot att den territoriella intressesfären vidgas, om kanske inte till global omfattning så dock till en europeisk. Medan ökat regionalt självmedvetande lika entydigt antas leda mot att den regionala nivån förstärks. "Eurokrati" och "regionalism" är begrepp som skymtat när dess utvecklingslinjer diskuterats. Som närmare kommer att diskuteras i den fortsatta texten, är utvecklingen av autonoma nätverk inte lika entydigt riktad. Det finns åtskilliga studier som visar att de gränslösa nätverk som utvecklas inom företagsamhet, högre utbildning, forskning och kulturliv samtidigt är beroende av regional och lokal förankring. "Globala nätverk med regional förankring" är ett uttryck som använts för att beskriva detta förhållande.

Inför en närmare granskning av de utmaningar som de senaste årens utveckling i Europa fått oss att få upp ögonen för, finns det anledning att erinra om att de spänningar som figuren illustrerar inte är nya i europeisk

historia. Snarare är det så att antydde spänningar skapat ett mer eller mindre konstant omvandlingstryck i vår historia. Det nya är att utmaningarna ändrat riktning. Från medeltiden och fram i modern tid var det växande stater som utmanade äldre tiders regioner och nätverk och hindrade mer omfattande integration att växa fram. Nu står vi som nämnts inför en situation där staten är den territoriella enhet som provoceras.

I sammanfattning visar figuren på tre territoriella utvecklingslinjer i Europa som förefaller ha framtiden för sig. De utesluter ännu inte varandra. Det är ett rimligt antagande att de under överskådlig tid kommer att uppträda parallellt på den europeiska scenen. En leder mot splittning av territorier i regionala enheter som är mindre än traditionella stater. Det är en utvecklingslinje som sannolikt kommer att innebära att de regionala ojämlikheterna ökar markant. Redan i dag är de ekonomiska skillnaderna mellan regioner avsevärt mycket större än mellan nationella genomsnitt. En annan bär hän mot ökad integration genom att den Europeiska unionen utvidgas och stärker sin ställning. För närvarande kompletterar och stödjer dessa två linjer varandra och hämtar båda kraft ur de gränsöverskridande nätverk som förmedlar kunskap och kapital. En tredje utvecklingslinje innebär att stater åter fattar greppet om sina territorier. Växande arbetslöshet och omfattande invandring kan leda till en våg av nationalism och till att gränserna åter sluts. Vi kan i detta sammanhang erinra om att nationalistiska rörelser under senare år vunnit terräng på flera håll i Europa.

En utveckling där stater åter stärker sin ställning är kanske den som minst skulle utmana invanda tankemönster. I ett Europa med starka regioner, växande överstatlig integration och autonoma nätverk däremot skulle många av våra hittills för givet tagna föreställningar inom politik och forskning sannolikt framstå som föråldrade.

Nätverken

Nätverk som begrepp och organisationsform utgör en kraftfull utmaning mot vedertagna föreställningar om förutsättningar för politik och samhällsstyrning, liksom mot invanda tankemönster inom samhällsvetenskap-

lig forskning. Nätverksbegreppets konkreta innebörd blir tydlig när det ställs mot begreppet territorium. Ett *territorium* uppfattas som en sammanhängande del av jordytan. En gräns avskiljer territoriet från omgivningen och markerar skillnaden mellan innanförskap och utanförskap. Dessutom används ordet territorium för att markera att det är fråga om ett "politiskt rum" eller en "maktsfär". *Nätverk* avbildar det geografiska rummet som diskreta punkter (noder) sammanbundna av linjer (länkar). Nätverket diskriminerar mellan sådana noder som är kopplade till nätet och sådana som inte är det. Vilka noder som tillhör ett nätverk, och vilka som inte gör det, är i många fall omöjligt för utomstående att se.

Så kallade *institutionella nät* växer i betydelse på territoriernas bekostnad. Företagens och vetenskapens nätverk, för att ta två för vårt framtida välstånd viktiga verksamhetsområden, har som framgått av den tidigare texten brutit sig ut ur traditionella politiska och sociala ramar. Det finns en växande spänning och risk för intressekonflikter mellan den makt som täcker territorier och sådana intressen som är knutna till nätverk. Fortfarande diskuteras forskningens expansion och betydelse huvudsakligen som en nationell angelägenhet. Men samtidigt är det utan tvekan så att forsknings- och utvecklingsarbete i allt högre grad bedrivs i internationella nätverk utanför de enskilda staternas kontroll, trots att de på många håll fortfarande finansierar betydande delar av verksamheten. Vetenskapen har frigjort sig från nationella ramar och opererar allt mer i nätverksstrukturer som i mångt och mycket liknar dem som fanns under Europas medeltid. I en arkipelag av lärosäten och forskningsenheter binds platser samman av ett nät av gränsöverskridande relationer.

Vilken omfattning har då de *autonoma nätverk* som brutit sig ut ur sina traditionella nationella ramar? Så länge vi enbart håller oss till transnationella företag, dvs företag och koncerner med verksamhet i flera länder samtidigt, finns vissa uppgifter att tillgå. Enligt Förenta Nationernas beräkningar fanns det 37 000 sådana företag i världen år 1993. De kontrollerade redan då en tredjedel av alla privatägda produktionsmedel. År 1998 hade antalet ökat till 52 000. Uppgifterna kan förutsättas vara i underkant. Dessutom tillkommer ett oöverskådligt myller av gränsöverskridande relationer mellan enheter som formellt tillhör skilda företag och koncerner.⁶

Det ligger i sakens natur att gränsöverskridandets omfattning till stor del hänger samman med hur vida de nationella ramarna är. Stora länder med betydande inhemska marknader kan rymma vida nätverk inom sina gränser. I små länder däremot tenderar företag som växer att tidigt utveckla sin verksamhet utomlands. Av de 37 000 företag som FN redovisade i början på 90-talet räknades 3 500 som "svenska". När det gäller att bryta sig ut ur den nationella ramen kunde svensk industri i förhållande till sin storlek betecknas som unik. Vi befinner oss nu i en situation där svensk industri, eller åtminstone det många hemmavid fortfarande föredrar att kalla för svensk industri, erbjuder i stort sett lika många arbetstillfällen utomlands som hemma.

I mitten av 1990-talet omsatte Sveriges 20 största företag tillsammans mer än 1 000 miljarder kronor vid sina anläggningar på olika håll i världen. Det är ett belopp som är mer än dubbelt så stort som värdet av hela den svenska exporten, eller hälften av landets hela BNP. Dessa företag hade sammanlagt 775 000 anställda. Det är fler än det sammanlagda antalet anställda inom industrin i Sverige enligt officiell industristatistik. Av de anställda vid de stora verkstadsföretag, skogskoncerner, läkemedelsindustrier och byggnadsföretag som vid denna tid tillhörde de 20 största fanns mellan 69 och 97 procent vid anläggningar utomlands.

Sociala och kulturella nät bildar på många sätt en svårhanterlig materia. Samtidigt är det sannolikt genom studier av hur dessa nät växer fram och fungerar som vi kan blottlägga ytterligare hot mot den territoriellt förankrade demokratin. Dessa nät förenar individer, och därmed kunskapsområden och sociala miljöer. Näten förmedlar idéer och impulser. De verkar som tätt förgrenade nervsystem i olika delar av allt samhällsliv. Det kan vara släktskap och andra sociala relationer som binder samman. Det kan vara olika former av intressegemenskap, samförstånd och gemensam kunskap. Inom denna kategori har man ofta att göra med komplexa strukturer som tillsammans bildar en närmast ogenomskådlig nätverksmorfologi. Genom att människor kan byta roller och positioner, är sociala och kulturella nät i princip flexibla. I praktiken är det dock ofta fråga om förunderligt beständiga mönster. Den *sociala väven* kan användas synonymt för att markera att en nätverksstruktur är mycket tät. I äldre tid utvecklades dessa nät till helt övervägande del i ett geografiskt grannskap.

I dag har den tekniska utvecklingen gjort det möjligt att spänna ut näten över vida territorier.

Den i Spanien födde, i USA verksamme sociologen Manuel Castells använder begreppet *Network Society* för att karaktärisera den värld som nu håller på att växa fram. I den världen är många av de viktigaste samhällsfunktionerna organiserade i nätverk. Nätverken innebär att samhällen blir en ny "social morfologi", och att en ny "nätverkslogik" förändrar vår syn på produktionsprocesser, maktförhållanden, kulturliv och människors erfarenheter. Detta är tankegångar som utvecklas i tre mäktiga volymer.⁷

Manuel Castells hävdar att nätverken inte bara inkräktar på staternas hegemoni, utan också på andra kollektiva maktsfärer, exempelvis politiska partier och fackföreningsrörelser. Arbetet håller på att mista något av sin kollektiva identitet för att i stället genom långt driven specialisering bli mer knutet till enskilda individers kompetens. Fram växer individcentrerade kulturmönster av social kommunikation och social organisation.

Framtidens internationella ekonomi kommer sannolikt att skapa ett *skiftande* geometriskt mönster av konsumtion, arbete, kapital och företagsledning. Framtidens produktion blir i allt större utsträckning beroende av produktiva krafter utanför den egna lokaliseringssorten, och därmed mer avhängig nätverk som förmedlar signaler och resurser. Naturligtvis kommer människor även i framtiden att leva på platser och vara beroende av grannskapet. Men själva produktionen, liksom makten, kommer inte som nu att kunna identifieras som punkter på en yta eller hägnas in. Produktion och makt kommer att mera vara kopplade till nätverk. Den sociala reproduktionen förblir lokalt specifik, medan produktionen organiseras i ett geografiskt rum av flöden. I detta nya spel blir territorialstaterna tämligen maktlösa.

Som den tidigare framställningen visat, har den politiska makten under århundraden knutits till territoriet. Genom allmänna val i kretsar och distrikt har demokratin blivit territoriellt förankrad. Vetenskap, produktion, ekonomi och kultur däremot har knutits till nätverk allt mindre beroende av territoriella gränser. Som resultat av aktuell statsvetenskaplig forskning står det dock klart, att viktiga förhandlingar, överenskommelser och beslut även inom den offentliga administrationens sfärer numera i

många fall möjliggörs genom agerande i informella nätverk. Dessa s k *Policy Networks* fungerar vid sidan av de formella beslutsvägar som författningar beskriver. Nätverken representerar en ny politisk verklighet och skapar nya former för överläggningar. Nätverksmorfologin kan komma att innebära en dramatisk omorganisation av invanda maktförhållanden. *Därmed blir maktens demokratiska förankring inte längre lika tydlig som den varit.*

Manuel Castells använder begreppet *Network State* när han beskriver den Europeiska unionen. Han hävdar att det är genom att bygga nätverk som det i själva verket blivit möjligt att skapa en union av politiskt och ekonomiskt så olikstarka stater. Per definition består ett nätverk av noder kopplade till varandra och saknar ofta geografiskt centrum i traditionell mening. Alla noder är ömsesidigt beroende av varandra. Ingen nod, inte ens den starkaste, kan ignorera de övriga, inte ens de svagaste, i en beslutsprocess.

Som statsvetare påpekat, fungerar unionen som ett drivhus för informella nätverk. Unionen som administrativt och politiskt system har en form som är svår att fånga och beskriva inom traditionella föreställningsramar. Den är komplex. Den är stadd i ständig förändring. Gemenskapen ömsom fördjupas, ömsom vidgas i en ständigt pågående process. Unionen bör snarast ses som en *förhandlingsordning*, ett system som i varje ögonblick är asymmetriskt både vertikalt och horisontellt. Förhandlingarna sköts till stor del multilateralt mellan politiker och tjänstemän, kontinuerligt och informellt. Sannolikt kan vi i dag finna snabbt växande informella nätverk av liknande slag, inte bara på europeisk utan också på nationell, regional och lokal nivå.⁸

Renässans för regioner

I anslutning till figur 1 har vi hittills diskuterat hur ekonomier och näringsliv blir alltmer utlandsberoende och internationellt rörliga. Vi har tecknat konturerna av ett gränslöst flödessamhälle med globala dimensioner. I denna värld har den traditionella territorialstaten förlorat något av den betydelse den haft allt sedan 1800-talets dagar. I den nya världen är det i

stället en annan, vanligen betydligt mindre geografisk enhet som åter tilldrar sig intresse. Det är regionen som på nytt uppfattas som bärare av Europas egenart – mångfald och variation. Det finns en omfattande forskning som tydligt visar att regionerna växer i styrka när territorialstaterna tappar kraft. Globalisering går hand i hand med regional pånyttfödelse. De två utvecklingslinjerna förstärker ömsesidigt varandra. Även i en sedan gammalt centralstyrd stat som Sverige uppfattas den regionala nivån som alltmera betydelsefull.

Med regional nivå avses i vår framställning en nivå mellan den nationella och den snävt lokala. Regioner kan vara *administrativa* enheter, *etnisk-kulturellt* homogena områden, *naturgeografiskt* avgränsade trakter eller så kallade *funktionella, centrerade* regioner med ett eller ett par dominerande administrativa och ekonomiska centra. En vanlig benämning på de senare är *stadsregioner*. I många fall överlappar de olika indelningsprinciperna varandra. Medan regionens betydelse i historisk tid var naturlig och för en eftervärld lätt att förstå, kan dess påstådda roll i modern samhällsutveckling framstå som något förbryllande.⁹

Regionernas Europa

Sett i ett politiskt perspektiv finns det tre olika former av regionalisering. En form är liktydig med *decentralisering*. Den innebär att makt och befogenheter, som tidigare legat på central nationell nivå, förs ned till den regionala nivån. En sådan decentralisering förekommer i dag ganska allmänt i europeiska stater. EU:s subsidiaritetsprincip kan ses som ett övernationellt stöd för en sådan utveckling. Som ett bland många exempel kan nämnas Italien, vars politiska system genomgick en omfattande regionalisering i början av 1970-talet. Politisk makt och offentlig service överfördes från centralregeringen i Rom till styrelser och råd i 20 regioner.

En andra form är starkt knuten till kulturella förhållanden och identitet med djupa rötter i historien. Det är en regionalism i påtagligt motsatsförhållande till en nationell centralmakt; på många håll gör den skäl för namnet *separatism*. Som exempel kan nämnas norra Italien, Baskien, Skottland, Wales, den vallonska och flamländska delen av Belgien, delar av Balkanhalvön och ryska gränsområden.

Den tredje formen slutligen går under benämningen *regionbygge* och

passar bäst när lokala och regionala krafter medvetet strävar efter att skapa en ännu inte existerande region, eller kanske snarare förstärka en svagt utvecklad regionalism i ett område. Decentralisering, separatist-rörelser och regionbygge kan uppträda parallellt och mobilisera krafter som stödjer varandra. Sannolikt är så ofta fallet i gränsländer där så k "Cross-Border Regions" (se vidare nedan) nu växer fram på olika håll i Europa.

Inte nog med att regionbegreppet är mångtydigt. Därtill kommer att inte heller regioner av samma typ – etnisk-kulturella regioner, funktionella regioner och administrativa regioner – är jämförbara. Ytorna, befolkningstalen, de samlade inkomsterna, investeringarna i infrastruktur och mycket annat varierar avsevärt. Europas största funktionella stadsregioner rymmer befolkningar på tio miljoner, i Norden är det bara ett par som når upp till mer än en miljon innevånare. I Italien har regioner som Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Campania och Sicilia fyra á fem miljoner invånare, Lombardien nio. Flera franska och ett par av Spaniens mest framgångsrika regioner har liknande befolkningstal. Bland tyska delstater har Nordrhein-Westfalen 17, Bayern 11 och Baden-Württemberg närmare 10 miljoner människor inom sina gränser. I fråga om befolkning är nordiska stater således inte större än många regioner sedda i ett vidare europeiskt perspektiv.

Regionerna i Sverige

I jämförelse med exempelvis Italien och andra länder, som redan berörts i framställningen, måste den regionala traditionen i Sverige betecknas som svag. Landet har varit en centralt styrd enhetsstat alltsedan 1500-talet. Det har aldrig haft någon feodal struktur av kontinentalt snitt. Däremot har lokalt självbestämmande kunnat utvecklas i ett till ytan stort land med liten befolkning och spridd bebyggelse. Närdemokratien har frodats innanför byars, socknars och primärkommuners hank och stör, inte i landsdelar, provinser eller regioner. Etniskt och kulturellt blev landet tidigt homogent. Under stormaktstiden utvecklades en kraftfull central administration.

Men även i svensk samhällsdebatt fick regionerna en renässans i början på 1990-talet, och år 1992 tillsatte den svenska regeringen en parlamentarisk beredning med uppgift att utforma förslag om den offentliga verk-

samhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå. När den presenterade sina utredningar och sitt slutbetänkande under 1995 pekade den på två huvudmotiv för att stärka den regionala nivån. Det ena gällde en utveckling av det direkta medborgarinflytandet genom att överföra beslut från tjänstemän på länsstyrelser till folkvalda församlingar. Målet var att fördjupa demokratin genom decentralisering. Det andra motivet var att åstadkomma ”kraftsamling” och underlätta en utveckling av olika landsdelar till dynamiska och konkurrenskraftiga regioner, nationellt och internationellt. Målet var att skapa regionala hemmabaser för den konkurrensutsatta industrin.¹⁰

Några citat visar hur beredningen i mitten av 1990-talet såg på framtiden. ”Förutsättningarna för ekonomisk utveckling och välbefinnande kommer i framtiden att bli alltmer beroende av de insatser som görs på regional nivå.” Sveriges inträde i EU förväntas påskynda landets integrering i ”regionernas Europa”. ”De multinationella företagen kommer att bli mer intresserade än nu av att de regionala förutsättningarna för företagsetableringar, främst arbetskraft, kommunikationer, utbildning och forskning, kultur och miljö.”

”De framgångsrika regioner i Europa, med vilka svenska regioner i framtiden måste konkurrera, har i regel väl utformade utvecklingsstrategier med betoning av goda utbildnings- och forskningsmöjligheter. För att bli konkurrenskraftiga behöver därför även de funktionella svenska regionerna utforma och förverkliga sådana strategier.”¹¹

Regionberedningen fann det, som man kunde vänta sig, svårt att finna en ”självfallen” indelning av Sverige på regional nivå. Landet saknar etniskt och kulturellt starkt särpräglade områden. Möjligen kan fortfarande landskap som Jämtland, Gotland och Skåne anföras som undantag. Funktionella, centrerade regioner, som formats av människors dagliga rörelsemönster och kontakter, finns däremot och har sedan årtionden studerats ingående av svenska geografer. Som exempel kan nämnas en heltäckande indelning av landet i 70 eller 80 arbetsmarknadsregioner (A-regioner) eller drygt 100 lokala arbetsmarknader. Dessa indelningar kan ses som det glest befolkade landets motsvarigheter till kontinentens stadsregioner. Men med glesheten följer att flertalet av dessa regioner har alldeles för små befolkningsunderlag för att bilda baser för den ”kraft-

samling” som beredningen eftersträvade. Återstod den invanda, rent administrativa indelningen i län.

Regionberedningen fann också länen vara i minsta laget för sina syften. Den konstaterade att det inom många samhällssektorer finns en tendens att utveckla större administrativa enheter. Flera centrala ämbetsverk har av effektivitetsskäl indelat, eller är i färd med att dela in, sin organisation i större enheter än län. En utveckling som leder mot större regionala enheter stöds dessutom på sina håll av krafter med lokal och regional förankring. Beredningen pekade särskilt på Skåne och Västsverige, där både intressenter inom offentlig förvaltning och privat näringsliv rest starka krav på sammanslagningar av län.

I oktober 1996 presenterade den svenska regeringen ett förslag om *försök* med regionalt självstyre i Jämtlands, Gotlands och Kalmar län samt i ett av två tidigare län sammanslaget Skåne. I mars 1997 följde motsvarande för Västra Götaland. Försöksverksamhet skulle pågå fram till år 2002, för att därefter utvärderas. I exempelvis Jämtland inrättades ett regionalt samrådsorgan ”Jämtforum” med representanter för kommuner, landsting, länsstyrelse, organisationer och näringsliv. I de tre övriga länen avskaffades länsstyrelsernas styrelser och en lagändring gav möjligheter att överföra hittills statliga ansvarsområden till regionala organ av olika konstruktion. I Skåne skapades till en början ett regionförbund, indirekt valt genom att ledamöter tillsattes av kommuner och landsting. Från 1999 hölls direkta val till en fullmäktigeförsamling som i sin tur utsåg en regionstyrelse. De ansvarsområden som överförs till nya regionala organ omfattade, förutom sjukvård, fördelning av lokala trafikanslag, regionalpolitiska medel och pengar till kulturstöd. Däremot behöll staten kontrollen över exempelvis högre utbildning, arbetsmarknadsfrågor, vägar och järnvägar.

Vid årsskiftet 2002/2003 avslutades försöken i Gotlands och Kalmar län, medan de fortsätter ytterligare en mandatperiod i Västra Götalands och Skåne län. Samtidigt erbjuds kommuner och landsting i samtliga svenska län att bilda länsvisa s k samverkansorgan, som även de får ta över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen. De nya samverkansorganen har dock en mindre stabil juridisk ställning än regionförsöken. De har heller inte alls fått samma statliga resurser att förfoga

över, som t ex företagsstöden och övriga regionala utvecklingsmedel.

Sammanfattningsvis kan vi i dag konstatera att det finns en viss skillnad mellan den regionaliseringsdebatt som förs i folkrika länder på kontinenten och den som förs i Sverige. Utomlands utgår man ofta från den nationella nivån och framhäver fördelarna med mindre territoriella enheter. Samtidigt kan man på många håll knyta an till regionala traditioner med djupa rötter i historien. I Sverige kretsar intresset mera kring frågan om att genom sammanslagningar av små lokala enheter skapa bärkraftiga områden på regional nivå. Anknytningen till historiska erfarenheter är inte lika uppenbar.

Industrisamhällets agglomerativa krafter

De tydliga tendenserna till regionalisering inom politiken får kraftfullt stöd av den regionala och lokala koncentration som äger rum inom näringslivet. Inom ekonomin går globalisering hand i hand med regional pånyttfödelse. Intresset för den regionala och lokal nivå växer i takt med att globaliseringen alltmer uppmärksammas. Sambandet har testats och verifierats av forskare i en rad länder inom OECD.¹²

Några nedslag i en omfattande litteratur kan tjäna som *exempel*. Det är sedan gammalt känt att det finns så kallade agglomerativa krafter som i hög grad påverkar lokaliseringen av olika typer av produktion. Verksamheter har fördelar av att ligga nära varandra, och detta speciellt i vissa områden och på vissa platser. Tidigt ute med att framhålla grannskapets betydelse för industriell utveckling var den brittiske ekonomen Alfred Marshall. Han framhöll redan i början på 1900-talet att det i industrialiserade länder *fläckvis* finns områden som utmärks av ”industriell atmosfär”. ”Industry is in the air” som han uttryckte det. I dessa koncentreras besläktad och likartad industri. Agglomerationerna bildar en arkipelag av spridda öar. Marshall anförde tre huvudskäl till att industrier koncentreras på detta sätt och därmed skapar industriell atmosfär på en plats eller i en region. Agglomeration (hopklumpning) av besläktade företag ger externa effekter genom att en konstant arbetsmarknad skapas för yrkesskickliga personer på ett geografiskt begränsat område. Området blir attraktivt för såväl arbetsgivare som specialkunnig arbetskraft. Den

andra omständigheten som talar för agglomeration är att tillgängligheten på specialiserade insatsvaror och service växer. Det tredje skälet är att agglomeration genererar kompetens.¹³

Den kanadensiska ekonomen Jane Jacobs framförde under 1980-talet åsikten att stater inte är lämpliga territoriella enheter som grund för en förståelse av hur ekonomier fungerar. I varje stat finns en blandning av regionala ekonomier. Jämsides med varandra ligger rika och fattiga regioner. Utan nationell utjämningspolitik skulle de regionala ojämlikheterna bli oacceptabelt stora. Trots den regionalpolitik som på många håll förs, är de ekonomiska skillnaderna mellan regioner mycket större än skillnaderna mellan nationella genomsnitt. Den geografiska enhet som enligt Jane Jacobs skulle ge den bästa inblicken i hur ekonomier i grunden fungerar är staden med dess omland. De funktionella stadsregionerna är de naturliga enheterna i ett större ekonomiskt landskap. I regionerna packas ekonomiska aktiviteter på en anmärkningsvärt liten yta. Mellan städerna är det ganska tomt i det ekonomiska landskapet.¹⁴

Paul Krugman, en av vår tids ledande nationalekonomer, hakar i sin bok *Geography and Trade*, utgiven första gången 1991, på Alfred Marshalls tankegångar. Enligt Krugman är det bästa sättet att förstå hur den internationella ekonomin fungerar att se efter vad som händer *innanför* staternas gränser. Om vi vill förstå varför tillväxttakten skiftar mellan länder, bör vi börja med att studera skillnader i regional tillväxt. När man talar om externa effekter och agglomerativa fördelar, som i hög grad påverkar ekonomiska aktiviteters lokalisering och uppkomsten av centrumperiferimönster, finns det inga skäl att förmoda att politiska gränser definierar den relevanta enhet, på vilka dessa externa effekter verkar.

De koncentrationer av företag som kan iakttas i alla industrialiserade länder uppstår enligt Krugman ur Marshalls treenighet: *Sammanslagen arbetsmarknad, tillgång till insatsvaror och service samt kunskapsöverföring*. Alla dessa tre uppstår sannolikt i en stad eller i en liten klunga städer, ett område som är så litet att människor kan byta arbete utan att bryta upp från en invand miljö, där varor och framför allt tjänster som är svåra att flytta kan levereras och där regelbundna personliga kontakter kan äga rum. Dessa grundläggande tankegångar har parallellt och senare utvecklats och testats av andra ekonomer och flera geografer.¹⁵

Regional framgång i en kunskapsbaserad ekonomi

Så långt har vi huvudsakligen uppehållit oss vid den geografiska koncentration av verksamheter som uppträder redan i ett traditionellt industrisamhälle. I den kunskapsbaserade ekonomi som nu växer fram förefaller denna koncentration att bli ännu större. Ekonomiskt välstånd, förnyelseförmåga och tillväxt är i vår tid positivt laddade begrepp. De står för egenskaper som är synnerligen ojämnt fördelade över jordens yta. I detta sammanhang kan också nämnas att inte minst olika former av kulturaktiviteter tenderar att klumpa ihop sig på ett sätt som inte alls motsvarar befolkningens fördelning. Som exempel kan anföras utbudet av film, teater och konserter. Andra exempel är de geografiska kluster som författare, bokförlag och bokhandlare bildar, liksom konstnärer, gallerier, museer, kompositörer, musiker och musikförlag.¹⁶

Spelar universiteten någon roll?

Det är lätt att konstatera att åtskilliga regioner och platser, som på skilda håll i världen uppfattas som framgångsrika och dynamiska, rymmer betydande universitet och forskningsinstitut. I den internationella litteraturen är det ofta, som vi strax skall se, stora och folktäta regioner som anförts som exempel. I Sverige utpekades i mitten på 1980-talet fem regioner som i särskilt hög grad ansågs ha framtiden för sig. De utmärktes av hög och stabil befolkningstillväxt, samtidigt som de rymde landets mest betydande koncentrationer av högre utbildning och forskning. De fem hade Umeå, Stockholm/Uppsala, Linköping/Norrköping, Göteborg och Malmö/Lund som centra.¹⁷ Den svenska debatten på såväl nationell som lokal nivå har under senare år färgats av en föreställning om att det finns samband mellan högre utbildning och forskning å ena sidan och regional och lokal tillväxt å den andra. Och detta samband har antagits gälla även i förhållandevis glesa regioner och på mindre orter.

Det finns flera insiktsfulla studier av uppmärksammade regionala miljöer i USA, Europa och Japan. Miljöerna har flera drag gemensamt. De är folkrika, de rymmer stora universitet och forskningsinstitut och de har ett starkt inslag av högteknologisk industri, framför allt sådan som har med elektronik och informationsteknologi att göra. Utifrån resultaten

av de undersökningar som nyligen genomförts kan *två skilda grupper av miljöer tydligt skiljas ut*.¹⁸

I den första gruppen ingår *Korridoren London-Heathrow-Reading, Plateau de Saclay* strax söder om Paris, *Sophia Antipolis* nära Nice, *Münchenregionen, Korridoren Kista-Arlanda och Tsukuba*, vetenskapsstaden nära Tokyo. Dessa områden kännetecknas av omfattande koncentration av högteknologiska företag. I eller i närheten av dem finns betydande universitet och forskningsinstitut. Men de undersökningar som genomförts visar inga tydliga synergieffekter mellan universitetsforskningen och företagsamheten. Kontakterna dem emellan är få. Universiteten och forskningsinstituten lever i en värld, de små och stora företagen i en annan, trots att de ligger tätt tillhopa. Slutligen kan konstateras att de uppräknade regionerna vuxit fram snabbt som ett resultat av omfattande planering och reglering.

I den andra gruppen ingår *Silicon Valley* med *Stanford University, Highway 128-complexet runt Boston* med MIT, *Aerospace Alley* med *California Institute of Technology* samt *Cambridge* i Storbritannien med sitt ärevördiga universitet och nya forskningscentra. I dessa fyra miljöer är synergieffekterna betydande. Där finns direkta kopplingar och överföring av kunskap mellan universitetsforskning och kluster av företag. Där konkurrerar flera universitet och forskningsinstitut med varandra i en och samma region. Där finns gott om institutionella och individuella nätverk. Nätverken hålls i många fall samman av nyckelpersoner som känner varandra väl. Regleringarna är få, miljöerna föga planerade och de har vuxit fram under en förhållandevis lång period.

Forskare som studerat de uppräknade miljöerna pekar på följande omständigheter som förklaringar på de anmärkningsvärda skillnader som registrerats. Synergieffekter blir inte synliga förrän efter tidigast tio till femton år. För att de skall uppstå måste universitetsforskningen ligga i fas med industrins behov, så som fallet på sina håll var under rymdprogrammen och det kalla krigets dagar. I flera av exemplen har försvarsindustrin spelat en nyckelroll. Bakom framgångar har funnits personer, vars tidiga initiativ inlett en långvarig process, en gnista som tänt en kedjereaktion. Det har funnits en, bildligt talat, ”finmekanisk” växelverkan mellan forskare och entreprenörer i tät samverkan med varandra.

Förutsättningar för denna samverkan har varit *ömsesidig förståelse och tillit*.

De fallstudier som redovisats visar att det inte finns några enkla svar på frågan om vilken roll forskning och högre utbildning spelar i regionala och lokala miljöer. Den som letar efter goda exempel på universitet som drivkrafter bakom regional utveckling kan hitta sådana i litteraturen. Men det kan också den som söker efter exempel på att universitet och företag inte alls är beroende av varandra på lokal och regional nivå. Påståendena finner gott stöd i de studier av svenska förhållanden som nyligen genomförts.¹⁹

Om två fenomen – till exempel framgångsrik forskning och industriell expansion – uppträder i samma område, kan detta inte tas till intäkt för att det råder kausala samband dem emellan. En kombination av omständigheter som förefaller lyckosam i en region behöver inte nödvändigtvis ge samma effekt i ett annat område.

Till frågan om en kritik massa

De inträngande undersökningar som finns visar ganska *entydigt* att de samband man tror sig finna är synnerligen komplexa, och att effekterna av högre undervisning och forskning varierar högst avsevärt mellan olika platser och regioner. I vår diskussion om regional utveckling i en kunskapsbaserad ekonomi finns det dock två iakttagelser av särskilt intresse att lyfta fram. Den ena gäller de fördelar som kan vara inneslutna i den *massa* som finns i stora täta regioner. Den andra, kanske ännu viktigare med tanke på svenska förhållanden, framhäver betydelsen av *samverkan* mellan nära varandra liggande intressen och aktörer.

Begreppet kritisk massa säger oss att det finns positiva effekter som uppkommer först vid en viss omfattning på en verksamhet. Men det finns sannolikt också en kritisk massa som ligger på ”en högre samhällsnivå”, varmed avses egenskaper inom en region eller på en plats. Vi närmar oss därmed frågan om huruvida regional och lokal framgång hänger samman med storlek och täthet.

Mot bakgrund av de utländska erfarenheter som just redovisats och i ljuset av omfattande undersökningar i Sverige finns det anledning att misstänka att så ofta är fallet. Det har hittills inte varit möjligt att påvisa

eller blottlägga *direkta* kausala samband mellan den geografiska fördelningen av exempelvis universitetens forskning och den nyskapande industrins lokalisering. De samband som finns är komplexa och ligger så att säga "inbäddade" i den mångfald och komplementaritet som ofta finns i större städer, eller i deras närhet. Det är där vi för det mesta finner *förtätningarna* i olika innovationssystem och teknologiska kluster. Det är där den fysiska och kulturella infrastrukturen i första hand finns, och det är där som högt utbildad och snävt specialiserad arbetskraft samlas.

För att föra diskussionen ytterligare ett stycke kan det vara lämpligt att skärskåda vad vi egentligen innefattar i begreppen kritisk massa, förtätningar och komplementaritet. Uppenbart är att det är flera faktorer som i *samverkan* ger betydande effekter. Varje faktor isolerad förklarar inte mycket. Kardinalfrågan gäller egentligen vilka beståndsdelar som är absolut nödvändiga i en miljö, och om det finns möjligheter att kompensera för sådant som fattas.

Städer tjänar som *sambandscentraler* i allt samhällsliv. En av stadens mest uppenbara geografiska fördelar är att den erbjuder två slags närheter. Den ger territoriell närhet, liktydig med täthet och grannskap. Den erbjuder samtidigt närhet i nätverk i förhållande till andra städer. Människor, anläggningar och bebyggelse kan med hjälp av utvecklade transport- och kommunikationssystem vara inom räckhåll och tillgängliga i förhållande till varandra, utan att för den skull ligga tätt tillsammans. Noderna i institutionella nätverk attraherar varandra. Till stora städer koncentreras administration och styrande funktioner inom näringsliv, finansverksamhet, forskning, intresseorganisationer och offentlig förvaltning. Där utvecklas kluster av specialiserad service.

Kulturens roll i samhällsutvecklingen kan i detta sammanhang inte överskattas. På den sociala kommunikationens villkor har täta miljöer i alla tider erbjudit mötesplatser, viktiga för förnyelse och konstnärligt skapande. Städer av olika storlek kan ses som brännpunkter, platser där olika livsstilar och föreställningar konfronteras med varandra. Det är i förtätade miljöer som marknaden även för konstnärlig verksamhet är som störst. Scener, museer och andra stora kulturanläggningar har fasta kostnader som kräver hög beläggning och höga biljettpreiser. Likväl är de ofta beroende av subventioner och sponsorer. De kan av detta skäl ofta bara

finnas i stora städer, vilkas attraktivitet både för turism och boende delvis beror av förekomsten av dessa anläggningar. Till komplementariteten hör också att exempelvis författare och förläggare, liksom konstnärer och gallerister ligger tätt och att artister kan alternera mellan flera olika scener, inspelningslokaler och mer eller mindre tillfälliga engagemang.

Medborgaranda och socialt kapital

Som förebådats finns det en annan aspekt att begrunda. Den framhäver betydelsen av *samverkan* mellan nära varandra liggande intressen och aktörer. Den är av strategisk betydelse inte minst i en diskussion om mindre regioners och platsers framtidsutsikter. Den är dessutom av särskilt intresse i en diskussion om demokratins framtid och lokala förankring.

Tidigare berördes i korthet att Italiens politiska system genomgick en omfattande regionalisering i början av 1970-talet. Reformen erbjöd forskare ett sällan skådat samhällsexperiment att studera. Tillfället togs i akt av den amerikanske statsvetaren Robert D. Putnam och hans medarbetare. Den undersökning de genomförde publicerades första gången 1993 under titeln *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. I svensk översättning, med titeln *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*, kom den ut 1996. Verket har sedan blivit livligt citerat och diskuterat i vida kretsar.

Till en början var syftet med undersökningarna att studera hur den nya ordningen slog rot i skilda delar av Italien, bl a genom att på olika sätt mäta medborgarnas engagemang och de regionala styrelsernas och institutionernas effektivitet. Resultaten föranledde sedan frågor om de grundläggande orsakerna till de betydande regionala skillnader som kunde registreras.

Under 20 år efter reformen fördjupades successivt den regionala självständigheten. Regionernas presidenter, medlemmar av de regionala kabinetterna, de regionala partiledarna och de regionala administratörerna kunde se sin makt växa. Varje region öppnade kontor i Rom, vilka skulle företräda regionala intressen och öva påtryckningar på centralregeringen. I takt med att integrationen inom EU växte strävade regionerna dessutom efter att påverka besluten i Bryssel *direkt*. De nya institutionerna slog

efter hand rot och tillvann sig med åren väljarnas stöd, framför allt i norr, mindre i söder. Regionreformen tycktes förvärra och inte mildra de historiska skillnaderna mellan norr och söder. ”Reformen frigjorde de mer avancerade regionerna ur Roms fördummande grepp, samtidigt som den tillät problemen i de mer efterblivna att bulna och vara sig.”²⁰

Utän att gå närmare in på metodik och genomförande, kan följande slutsatser dras av genomförda studier. Det fanns ett mycket starkt samband mellan de politiska institutionernas effektivitet och det medborgerliga engagemanget i skilda regioner. Genom att gå tillbaka till förra sekelskiftet och därefter följa hur medborgerlig gemenskap och ekonomisk utveckling förändrats i Italiens regioner kunde forskarna klart visa att det i första hand var den medborgerliga gemenskapen, *civiliteten*, som förklarade demokratiskt engagemang och institutionell effektivitet. Näringslivets expansion i de norditalienska regionerna, liksom dess stagnation i de södra, förklarade däremot inte mycket. Ekonomins styrka samvarierade visserligen med effektiviteten men torde liksom denna snarast kunna ses som en följd av en välutvecklad gemenskap. *Ekonomin förutsade alltså inte medborgarandan, utan medborgarandan förutsade ekonomin.*

Enligt Putnam finner man till stor del grogrunden till civiliteten i delar av norra Italien i medborgarnas engagemang i olika former av föreningsliv. Ett rikt nätverk av privata ekonomiska sammanslutningar tillsammans med politiska organisationer skapar väl fungerande marknader och ställer den infrastruktur till småföretagens förfogande som de knappast skulle ha råd att bekosta på egen hand. Nätverken kanaliserar information om tekniska nyheter, om kreditvärdigheter och pålitlighet. Nätverken underhålls, vidgas och uppgraderas genom fortlöpande informella kontakter i föreningar och sammanslutningar, på kaféer och barer, och på gatan.

I svenska studier används begreppen *socialt kapital* och *social väv* för att framhäva den dynamiska kraft som kan utvecklas genom samverkan mellan människor i tätt knutna sociala nätverk. Det handlar om ett svåröverskådligt mönster av otaliga kontakter, möten och sociala arrangemang, vilka tillsammans bildar en sammanhållen nätverksmorfologi. Dessa mönster växlar från plats till plats. I vissa samhällen är

nätverken glesa och spröda, med ringa grad av förtroende och tillit i det lokala samhället. I andra är nätverken starka och täta.

De senare miljöerna är inte många, men det finns sannolikt inte något land som inte i sin industrihistoria kan visa på enstaka sådana exempel.

De framgångsrika regioner och lokala enheter som exponeras i en omfattande litteratur är av varierande storlek och har i vissa fall väsentligt olika karaktär. Embryot till en lyckosam anhopning av företagsamhet kan i förvånansvärt många fall spåras till en till synes trivial historisk tillfällighet. Bakom framgångarna finns ofta enskilda personer, vars tidiga initiativ inlett en långvarig process, en gnista som tänt en kedjereaktion. Regional framgång kan däremot sällan härledas ur medveten, systematisk planering.

I nordiska länder torde *folkrörelser* – med lokala förankringar i religiös tro, politisk övertygelse och sportintresse – åtminstone tidigare ha spelat en roll som motsvarar föreningslivets i delar av Italien. Folkrörelser i Sverige bidrog under en tid till att lyfta landet och några av dess regioner från att vara bland de fattigaste i Europa till att tillhöra de rikaste. Tanken har framkastats att det inte kan vara en tillfällighet att arbetslösheten legat lågt och att nyföretagandet varit stort i det s k ”bibelbältet”. Det omfattar förhållandevis små samhällen och regioner, bland dem Gnosjötrakten söder om Vättern, Örebroområdet norr därom och delar av Västkusten.²¹

Gränsöverskridande regioner

Inte minst i Europas ”gränsländer” blottas demokratins geografiska gränser och den roll de spelar i vår tid. De områden som avses ligger i kanten av nationella intressesfärer, ofta långt från det egna landets politiska centrum. De har länge uppfattats som periferier i nationella perspektiv och har under efterkrigstidens ökande centralisering av styrande och ledande verksamheter inom offentlig förvaltning och privat näringsliv på sina håll kommit att framstå som svaghetszoner i det ekonomiska landskapet. Mycket talar för att det är i nationella utkantsregioner som förändringsbarheten i 90-talets Europa är som störst.

Bland dem finns sådana som är gränsöverskridande, *Cross-Border Regions*. De utmärks av att de sträcker sig inte bara över lokala och regionala gränser, utan också över en eller flera statsgränser. Vi står här inför en form av regionalisering som neutraliserar nationella gränser och naggat de suveräna staterna i kanten. Åtskilliga av de gränsöverskridande regionerna har tidigare efter krig antingen delats mellan territorialstater eller bytt statstillhörighet. Där kan finnas kvardröjande historiska skiljelinjer som fortsätter att göra gränsdragningar omtvistade. Men även längs nationella gränser som inte rymt slagfält växer gränsöverskridande samarbeten fram, både inom och utom den Europeiska unionen.

Många av Europas gamla konfliktområden och riskzoner har idag förvandlats till samsarbetsområden och utvecklingsstråk. Omfattningen av denna nya form av regionalisering har vuxit kraftigt under senare år. Undersökningar visar att det idag finns mer än hundra sådana regionbildningar i Europa, och de tycks för varje år som går bli fler. De gränsöverskridande regionerna ligger i stråk och kluster längs i stort sett alla territorialstaters gränser i Europa. Samtidigt finns det regioner som utvecklat inbördes samarbete utan att gränsa till varandra.

En lång rad gränsöverskridande regionbildningar sträcker sig från Beneluxstaterna söder ut i Rhenlandet, den gamla konfliktzonen mellan franska och tyska intressen och alltsedan antiken ett gränsland mellan romanskt och germanskt. I vad som diffust brukar kallas Centraleuropa eller Mitteleuropa är sedan 1989 flera samsarbetsavtal i kraft mellan regioner på olika sidor om staters gränser och på skilda sidor om den forna järnridån. Mellan tyska, tjeckiska och polska regioner finns avtal. Ungern har på kort tid utvecklat kontakter i gränzonerna till kringliggande länder. Uppmärksammade regionbildningar av detta slag finns också i Alpområdet. Med Österrikes inträde i EU har samsarbeten över statsgränser i de östliga delarna av detta område förstärkts och Österrike har blivit en förmedlande länk mellan detta område och Centraleuropa. Italien är i sina norra delar tydligt länkat till sina norra grannar. I de västra delarna av Alperna finns en annan zon av överlappande intressen med gamla anor. Ett geopolitiskt mönster från den Habsburgska dubbelmonarkins dagar gör sig på ett förunderligt sätt åter påmint. I Pyrenéerna neutraliseras på sina ställen gränsen mellan Spanien och Frankrike, längre väster ut

den mellan Spanien och Portugal.²²

Sedan juli år 2000 står en fast förbindelse mellan Köpenhamn och Malmö färdig. Den tog ca tre år att bygga och är ca 16 kilometer lång. En kombination av bro och tunnel är öppen för såväl bil- som järnvägstrafik. Avgifter betalar på sikt kostnaderna för de lån som finansierat investeringen. Tillsammans med de tillfartsvägar som byggts och som håller på att byggas ökar därmed den *fysiska framkomligheten* inom ett närområde med mer än tre miljoner människor och ungefär hälften så många arbetsplatser. För att vara i Skandinavien är detta en betydande koncentration. Därmed har sannolikt ett mycket betydelsefullt steg tagits på vägen mot bildandet av en stark regional enhet med land på två sidor om en gammal statsgräns i norra delen av Europa.

Samtidigt som den färdiga förbindelsen aktualiserar frågor om effekterna av omfattande satsningar på utbyggnad av storskalig fysisk infrastruktur, väcks frågor till liv om möjligheterna att i framtiden Europa skapa integrerade regioner mellan områden på två sidor om gränser mellan sedan gammalt suveräna stater. Öresundsområdet anses av många ha utomordentliga förutsättningar att delta i konkurrensen mellan Europas dynamiska regioner.

Bron och den påbörjade regionala integrationen kan ses som ett gigantiskt och internationellt sett unikt samhällsexperiment i Skandinaviens mest rättbefolkade område, ett experiment som sannolikt får genomgripande konsekvenser för natur, bebyggelse, näringsliv, rättssystem, administration och kulturliv i kanterna av två i förhållande till varandra tidigare förhållandevis slutna nationella intressesfärer.

Sedan bron öppnades har persontrafiken över Öresund, som man kunde vänta sig, ökat väsentligt. Tågtrafiken har överträffat förväntningarna, däremot inte resandet med bil. I början av år 2003 reste ungefär 40 000 personer dagligen mellan den danska och svenska halvan av Öresundsregionen. Närmare hälften av dessa reste i tjänsten. Inte minst arbetskraftspendlingen blottlägger i dag de problem som är förknippade med att korsa en gräns mellan politiska revir.

Boende och arbetande tätt intill varandra lyder människor under olika lagar, förordningar och bestämmelser. Det kan gälla allt från skattelagstiftning, avtalsrätt och arbetsrätt på nationell nivå till trafikbestäm-

melser och öppethållandetider som regleras på regional och lokal. Särskild uppmärksamhet har på sistone ägnats frågor som rör skillnader mellan de danska och svenska skattesystemen och reglerna för försäkringar och sociala förmåner. De skillnader som finns försvårar avsevärt människors val att bo på ena sidan om sundet och arbeta på den andra. Samtidigt pekar politikerna på att skatteintäkterna inte fördelas på ett acceptabelt sätt.

Att harmonisera ett stort antal regelverk med varandra tar sannolikt längre tid än att bygga en bro. Var skall exempelvis gränserna för harmonisering dras? Om Öresundsregionen får enhetliga regelverk, skapas på den svenska sidan en ny gräns mellan Skåne och angränsande län. Eller skall de två berörda länderna i sin helhet omfattas av ny regler för att skapa bättre harmoni kring Öresund? Processen underlättas dock av att både Danmark och Sverige är med i den Europeiska unionen. Det är kanske på den nivån som möjligheterna att harmonisera är som störst.

Öresundsregionens framtida utveckling är i hög grad beroende av vilka lokala och regionala myndigheter på båda sidor om sundet som kan komma att ingå legitima, bindande avtal med varandra och i vilken omfattning och på vilken sikt det är möjligt att skapa gemensamma beslutsorgan. För närvarande kan man med visst fog tala om att det råder ett *”konstitutionellt vakuum”* i gränsområdet. Försöken att skapa gemensamma institutioner har hittills, liksom i de ”Cross-Border Regions” runt om i Europa som just berörts, i huvudsak gått via ”mäklare”. Stiftelser och handelskammare samordnar verksamheter. Kommunala och regionala myndigheter har representanter i samordningsorgan. Fackföreningar, arbetsförmedlingar och kulturella organisationer skapar plattformar för gemensamma möten. Initiativ tas för att koppla samman resurser inom industri, utbildning och forskning. Bibliotek, teatrar och museer samarbetar på sina håll. Det är samarbetsformer som bär tydliga drag av nätverkslösningar.²³

Det glesbyggda landets dilemma

I direktiven till den parlamentariska kommitté som regeringen nyligen tillkallat framhålls klart att den generella välfärden i Sverige bygger på

grundläggande värderingar av solidaritet, omtanke, rättvisa och jämlikhet. Välfärden skall fördelas efter behov, inte efter ekonomiska resurser. Målet för politiken måste därför vara att välfärden, i form av goda levnadsvillkor och en fungerande service med likvärdig kvalitet, säkras i *hela landet*. Samtidigt konstateras att det råder ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan välfärd och ekonomisk tillväxt.²⁴

Målkonflikter

I en öppen ekonomi, med ekonomisk tillväxt geografiskt ojämnt fördelad och bebyggelsemönstret givet, är det uppenbart att vi står inför ett dilemma. Hur skall exempelvis följande målsättningar prioriteras inbördes? Är de möjliga att väga samman dem genom jämkningar och kompromisser?

1 Effektivitet

För att nå ekonomisk tillväxt och trygga välfärden i landet som helhet måste tillgängliga resurser utnyttjas så effektivt som möjligt.

2 Solidaritet

Välfärden skall fördelas efter behov, inte efter ekonomiska resurser.

3 Tillgänglighet

Oavsett var man bor, skall välfärden vara tillgänglig för alla.

4 Demokrati

För att trygga individuell rättvisa och jämlikhet, bör demokratiska beslut fattas så nära medborgarna som möjligt.

Med dessa mål för ögonen står vi inför några grundläggande problem, som texten i föreliggande debattinlägg försökt belysa. Den demokratiskt förankrade politiska makten är knuten till territoriella indelningar med gamla anor. Indelningar har efter hand i viss mån anpassats till ökad rörlighet och förändrade förhållanden på arbetsmarknaden. Men hela tiden har den tekniska och ekonomiska utvecklingen bildligt talat legat flera steg före den offentliga sfärens administrativa arrangemang och fördelningssystem. Det har blivit allt svårare att inom givna territoriella gränser behålla den önskvärda kopplingen mellan å ena sidan ekonomisk tillväxt, å andra sidan medborgarnas välfärd och inflytande.

Huvudtesen i föreliggande debattinlägg är att de geografiska ojämlikheterna, trots kraftfulla åtgärder, snarare ökat än minskat. Utan offentliga ingrepp skulle dock sannolikt dessa ojämlikheter varit ännu större, och framför allt vuxit i en ännu snabbare takt. Det finns åtminstone tre olika sätt försöka råda bot på dessa förhållanden. Alla har redan prövats med varierande framgång. Alla bär både för- och nackdelar i sitt sköte. Dessa måste vägas mot varandra. Ett sätt är att i möjligaste mån omlokalisera tillväxten. Ett annat är att på nytt reformera territoriella indelningar och hittillsvarande ansvarsfördelningar. Ett tredje är att helt eller delvis frikoppla en individuellt rättvis fördelning av välfärd från dess nuvarande geografiska ramar – på regional och lokal nivå, på sikt kanske också på nationell.

Regionalpolitik

På 1950- och särskilt 1960-talet fördes i Sverige en mycket aktiv lokaliseringspolitik i syfte att med industrins hjälp skapa en geografiskt jämnare fördelning av sysselsättning och tillväxt.²⁵ Till en början uppmärksammades i första hand Norrland som problemområde och Stockholm som centrum för befolkningstillväxt. Senare kom det traditionella industrisamhällets fästen i södra och mellersta Sverige att drabbas av kriser som krävde kraftfulla åtgärder. Expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU) skapades i syfte att kontinuerligt följa urbaniseringsprocessens konsekvenser. Länsstyrelserna fick nya arbetsuppgifter, och enskilda kommuner försökte själva locka till sig verksamheter.

Under 1970-talet utvecklades tankar om ett land bestående av ett hierarkiskt system av orter och regioner, i samverkan med och i hög grad beroende av varandra.²⁶ I takt med den samhällsomvandling som tidigare beskrivits utvidgades nu intresset för lokaliseringsfrågor till att vid sidan av tillverkningsindustrin gälla informationshantering, administration och service. Uppmärksam, inte minst internationellt, blev åtgärden att flytta ut 34 centrala ämbetsverk från Stockholm och lokalisera dem i medelstora städer på olika håll i landet.²⁷

I den kunskapsbaserade ekonomi som nu växer fram har det tätt sig naturligt att uppfatta högre utbildning och forskning som kraftfulla drivkrafter för regional utveckling. Universiteten har vid sidan av sina

uppgifter att bedriva utbildning och forskning tilldelats en tredje uppgift, att i samverkan med det omkringliggande samhället verka för tillväxt. Hur kvalificerad universitetsforskning på sina ställen i samverkan med företag bidragit till lokal och regional förnyelse, har redan berörts i den tidigare texten. Återstår att i korthet peka på några erfarenheter av den decentralisering av högre utbildning som ägt rum i Sverige under senare år.

Elituniversitetet har blivit massuniversitet. Medan tidigare mindre än en procent av en årskull gick till eftergymnasiala studier, går nu mer än 40 procent vidare. Ännu på 1970-talet fanns 90 procent av alla akademiska utbildningsplatser vid de stora universiteten i Lund, Göteborg, Stockholm, Uppsala och Umeå. Under 1980- och 1990-talen byggdes verksamheten ut med nya universitet och regionala högskolor och finns nu på 36 orter spridda över landet. Man kan jämföra med det lokaliseringsmönster som de högre allmänna läroverken hade på sin tid. Politikerna har nått målet att skapa geografisk rättvisa när det gäller att erbjuda ungdomar möjligheter till högre studier. Genom att utbildning erbjudits i grannskapet, har åskilliga rekryterats som annars sannolikt inte skulle ha gått vidare till högre studier. En allt större del av landet begåvningsreserv har tagits tillvara.

Även i detta sammanhang ställer dock den nya ekonomiska geografin, vår tids arbetsmarknad, till med problem. Arbetstillfällena är inte geografiskt fördelade på samma sätt som utbildningen. Många välutbildade ungdomar måste flytta. Undersökningar som genomförts visar, att av dem som utbildas i Stockholmsregionen kan närmare 90 procent få arbete utan att flytta. I Göteborgsområdet och sydvästra Skåne gäller detta drygt hälften av de utexaminerade, i vissa mindre högskoleregioner inte mer än 20–30 procent. I den kunskapsbaserade ekonomi som nu växer fram har forskare pekat på så kallade ”rulltrappsregioner”. Det är ofta fråga om förhållandevis stora, täta regioner, dit välutbildade söker sig för att göra karriär. Detta behöver naturligtvis inte ses som ett problem på nationell nivå, men däremot kanske på regional och lokal.²⁸

Det blir allt svårare att föra ekonomisk politik och arbetsmarknadspolitik inom nationella ramar. I en öppen ekonomi, oavsett om den är av europeiska eller globala dimensioner, väger frågor som rör effektivitet och konkurrensförmåga tungt. Att föra traditionell regionalpolitik i framti-

dens öppna ekonomi har sina risker. Som den tidigare framställningen visat, genereras konkurrenskraft ofta bara på några få platser. De flesta länder rymmer ett mycket litet antal tillväxtcentra av betydelse i ett internationellt perspektiv. I glest befolkade länder och i en ny ekonomisk geografi måste inomstatliga omfördelningar av resurser, hur önskvärda de än kan synas vara, ske med stor varsamhet.

Indelningsreformer och nätverkslösningar

Ett annat sätt att tackla problemen är att utgå från den ekonomiska geografi som råder och försöka anpassa den offentliga samhällsorganisationen efter nya förhållanden. Det ligger då nära till hands att på nytt slå samman primärkommuner till större och bärkraftigare enheter, eller att bygga ut den regionala nivån i linje med den försöksverksamhet som tidigare beskrivits. Även på denna nivå kan det då bli aktuellt att skapa större territoriella enheter, exempelvis genom sammanslagningar av län. En mer genomgripande och radikal åtgärd vore att dela in landet i mer funktionella näringsgeografiska områden och koppla medborgarinflytandet till dessa.

Nackdelarna med antydda indelningsreformer hänger samman med att bebyggelsemönstret i stora delar Sverige är så glegt. Stora ytor måste till för att rymma bärkraftiga befolkningsunderlag. Utan betydande investeringar i fysisk infrastruktur försämras då tillgängligheten till offentlig service på många håll. Även det geografiska avståndet mellan väljare och förtroendevalda ökar. Risker är att större effektivitet får köpas till priset av minskat demokratiskt engagemang.

En delvis annan väg att gå är att fortsätta knyta det demokratiska inflytandet till de territoriella indelningar vi haft av hävd, men lösgöra delar den offentliga servicen från dessa band. Redan nu prövas informella samverkansformer mellan offentliga verksamheter i skilda kommuner och regioner. Redan nu finns samarbetsavtal. På sätt som tidigare beskrivits, kopplas ekonomiska resurser, kunskaper och inflytande inom näringslivet i allt större utsträckning till nätverk. I ett framväxande nätverkssamhälle överflyglar nätverk territorier. Geografiska gränser har mist mycket av den betydelse de tidigare haft.

En motsvarande utveckling inom offentlig sektor skulle på sikt kunna leda till att den individuella välfärdsfördelningen frigjordes från sina

nuvarande geografiska ramar. En betydande risk med en sådan utveckling är naturligtvis att den demokratiska förankringen på lokal och regional nivå kan gå förlorad. Den geografiska symmetrin mellan medborgerligt inflytande och offentlig service rubbas. Nätverksstrukturer är, som tidigare framhållits, ofta inte "genomskinliga" och därför svåra att kontrollera, särskilt för en kontrollapparat som är uppbyggd efter territoriella principer.

Funktionsuppdelningar och ansvarsfördelning

Inom ekonomisk-geografisk forskning är det sedan länge känt att olika samhällsfunktioner har väsentligt olika räckvidd. Detta förhållande kan sägas vara en grundbult i den s.k. centralortsteorin, som spelade en betydelsefull roll i tidigare svenska indelningsreformer. Enligt denna teori finns inom varje större område ett hierarkiskt mönster av orter. Det skapas genom den spänning som finns mellan behov av närhet (avståndsfriktion) och odelbarheter inom produktion (stordriftsfördelar). Odelbarheterna gäller inte bara byggnader i vid bemärkelse och teknisk utrustning, utan i minst lika hög grad mänskliga resurser i form av färdigheter och kompetens.

En väsentlig uppgift för den kommitté som nu fått sina direktiv måste vara att noga granska den funktionsuppdelning som redan finns mellan olika geografiska nivåer inom offentlig sektor och förslå reformer i ljuset av de senaste årens genomgripande samhällsförändringar. De förändringar som bör beaktas kan här bara antydast. Bland dem finns den tekniska utvecklingen på olika områden, inte minst nyheter inom informations- och kommunikationsteknik. Bland dem finns nya villkor på arbetsmarknaden och nya demografiska förhållanden.

Noter

- ¹För en närmare beskrivning och diskussion av dessa förhållanden se t ex Fernand Braudel: *Civilisationer och kapitalism*, Gidlunds, Stockholm.
(1982): *Vardagslivets strukturer*.
(1986): *Marknadens spel*.
(1986): *Världens tid*.
- ²Se t ex Jan Widberg: Från socken till kommunblock, Rapport 2 från den kommunaldemokratiska kommittén, *Ds Kn 1979:14*.
- ³För en närmare redovisning och diskussion se t ex Gunnar Törnqvist: *Sverige i nätverkens Europa. Gränsöverskridandets former och villkor*, Liber-Hermods, Malmö 1996.
- ⁴Se vidare Sverker Sörlin, Gunnar Törnqvist: *Kunskap för välstånd. Universiteten och omvandlingen av Sverige*, SNS Förlag, Stockholm 2000.
- ⁵Gunnar Törnqvist: *Renässans för regioner. Om tekniken och den sociala kommunikationens villkor*, SNS Förlag, Stockholm 1998.
- ⁶*World Investment Report*. Unctad, FN 1993 och 1998.
- ⁷Manuel Castells: *The Rise of the Network Society*, The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume I. Blackwell Publishers, Oxford 1996.
Manuel Castells: *The Power of Identity*, The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume II. Blackwell Publishers, Oxford 1997.
Manuel Castells: *End of Millennium*, The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume III. Blackwell Publishers, Oxford 1998.
- ⁸Lars-Göran Stenelo, Magnus Jerneck (Eds): *The Bargaining Democracy*. Lund University Press, Lund 1996.
- ⁹Christer Jönsson, Sven Tägil, Gunnar Törnqvist: *Organizing European Space*, Sage Publications, London, Thousands Oaks, New Delhi 2000.
- ¹⁰Den text som närmast följer utgör sammandrag av avsnitt i boken Gunnar Törnqvist: *Renässans för regioner, Om tekniken och den sociala kommunikationens villkor*, SNS Förlag, Stockholm 1998.
- ¹⁰*SOU 1995:27*, Regional framtid, med bilagor och sammanfattning.
- ¹¹Citaten hämtade ur Sammanfattning av regionberedningens betänkande, *SOU 1995:27*.
- ¹²Philip Cooke: *Co-operative Advantage of Regions*. Unpublished paper, Centre of Advanced Studies, University of Wales 1994.
Jan deVet: Globalisation and Local & Regional Competitiveness, *STI Review*, 13, 1993, s 89-121.
Christopher Harvie: *The Rise of Regional Europe*. Routledge, London 1994.
- ¹³Alfred Marshall: *Industry and Trade: A Study of Industrial Technique and Business Organization*. Macmillan, London 1919.
Alfred Marshall: *Principles of Economics*. Macmillan, London 1920.
- ¹⁴Jane Jacobs: *Cities and the Wealth of Nations*. Penguin Books, Harmondsworth, England 1984.
- ¹⁵Paul Krugman: *Geography and Trade*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1991.
Michael Porter: *The Competitive Advantage of Nations*. The Macmillan Press, London 1990.
Fredrik Gallo: *Explorations in the New Economic Geography*. Lund Economic Studies, Lund 2003.
Ash Amin, Nigel Thrift (Eds): *Globalisation, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford University Press, Oxford 1994.
Jean Labasse: *L'Europe des régions*, Paris 1991.
Allan Scott: *New Industrial Space*. Pion, London 1987.
Anders Malmberg, Örjan Sölvell, Ivo Sander: Spatial Clustering, Local Accumulation of Knowledge and Firm Competitiveness, *Geografisk Annaler* 78B, No. 2, 1996.
Hans Tson Söderström red.: *Kluster.se. Sverige i den nya ekonomiska geografin*. SNS Förlag, Stockholm 2001.
- ¹⁶Kerstin Cederlund vid Institutionen för kultur-

- geografi och ekonomisk geografi i Lund beräk-
nas publicera en bok om detta under 2003.
- ¹⁷ I *framtidens kölvatten: Samhällskonflikter 25 år framåt*. Rapport från FA-rådet. Publica, Stockholm 1986.
- ¹⁸ De forskningsrapporter som kommer att sammanfattas finns redovisade i följande arbeten:
Manuel Castells, Peter Hall: *Technopoles of the World: The Making of 21st-Century Industrial Complexes*. Routledge, London 1994.
E. Decoster, M. Taberies: *L'Innovation dans un Pôles Scientifique et Technologie: Le Cas de la Cité Scientifique Ile de France Sud*. Université Paris 1, Paris 1986.
Peter Hall: The university and the City, *GeoJournal* 41.4, 1997.
Peter Hall, M. Breheny, R. McQuaid, D. Hart D: *Western Sunrise: The Genesis and Growth of Britain's Major High-Tech Corridor*. Allen and Unwin, London 1987.
David Keeble: High-technology industry and regional development in Britain: The case of the Cambridge phenomenon, *Environment and Planning C* 1989.
AnnLee Saxenian: *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1994.
Allan Scott: *Technopolis: High-Technology Industry and Regional Development in Southern California*, University of California Press, Berkeley 1993.
S.M. Tatsuno: *The Technopolis Strategy: Japan, High Technology, and the Control of the Twenty-first Century*. Prentice-Hall Press, New York 1986.
- ¹⁹ Sverker Sörlin, Gunnar Törnqvist: *Kunskap för välstånd. Universiteten och omvandlingen av Sverige*, SNS Förlag, Stockholm 2000.
- ²⁰ Robert D. Putnam: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton N.J 1993.
Robert D. Putnam R.D. (1996): *Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien*. SNS Förlag, Stockholm 1996. (Översättning av föregående)
- ²¹ Gunnar Törnqvist: *Renässans för regioner. Om tekniken och den sociala kommunikationens villkor*, SNS Förlag, Stockholm 1998.
Sverker Sörlin, Gunnar Törnqvist: *Kunskap för välstånd*. Universiteten och omvandlingen av Sverige. SNS Förlag, Stockholm 2000.
Se bl a kartan (figur 7.3) s 163 i den senare boken.
- ²² Anders Östhol: *Politisk integration och gränsöverskridande regionbildning i Europa*. Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen 1996.
Noralf Veggeland: *Regionbygging over grenser i det nye Europa – aktører, arenear og regimer*, NordREFO 1994:6.
- ²³ Se vidare Gunnar Törnqvist: *Science at the Cutting Edge. The Future of the Øresund Region*. Copenhagen Business School Press. Köpenhamn 2002 och Peter Maskell, Gunnar Törnqvist: *Building a Cross-Border Learning Region*. Copenhagen Business School Press, Köpenhamn 1999.
För aktuell statistik se *OECD Territorial Reviews. Øresund, Denmark/Sweden*, www.oecd.org.
- ²⁴ *Kommittédirektiv. Översynen av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen*. Dir. 2003:10.
- ²⁵ Se t ex Näringslivets lokalisering, *SOU* 1951:6 och Aktiv lokaliseringspolitik, *SOU* 1963:58 med bilagor.
- ²⁶ Orter i regional samverkan, *SOU* 1974:1 med bilagor.
- ²⁷ Decentralisering av statlig verksamhet. Del 1, *SOU* 1970:29 och Del 2, *SOU* 1972:55.
- ²⁸ Maria Wikhall: *Universiteten och kompetenslandskapet. Effekter av den högre utbildningens tillväxt och regionala spridning i Sverige*, Meddelanden från Lunds universitets geografiska institutioner, avhandlingar nr 142, Lund 2001.
Sverker Sörlin, Gunnar Törnqvist: *Kunskap för välstånd. Universiteten och omvandlingen av Sverige*, SNS Förlag, Stockholm 2000.

Kommunsammanläggningar eller nya principer för svensk samhällsorganisation?

Gunnel Gustafsson

Klassiska frågor möter dagens verklighet

Hur kan och bör uppgifter, makt och ansvar fördelas mellan staten, landstingen, kommunerna och andra aktörer? Vilken samhällsorganisation är lämplig för att på ett effektivt och rationellt sätt förverkliga i demokratisk ordning fattade beslut? Hur stora bör kommunerna och landstingen vara för att klara sina uppgifter på ett kostnadseffektivt sätt? Vad krävs för att medborgardeltagande, legitimitet och identitet skall komma att prägla offentlig verksamhet? Bidrar kommunal och regional självstyrelse till tillväxt och förverkligandet av en ambitiös välfärdspolitik eller kan det tvärtom vara så att den leder till oacceptabelt stora sociala klyftor och till skillnader i välfärdsnivå mellan olika delar av landet? Frågor av denna typ står nu åter på den offentliga dagordningen.¹ Att de diskuteras har sin bakgrund i en serie samhällsförändringar. Det informationsteknologiska genombrottet, EU-medlemskapet och befolkningsomflyttningarna är några av de faktorer som aktualiserar behovet av att överväga reformer av olika slag.

Redan på ett tidigt stadium i debatten om vad som kan och bör göras i den uppkomna situationen har det funnits de som ställt frågan om det nu är dags för ett tredje steg i den kommunreform som tidigare i två omgångar (1952 och 1965–1973) inneburit att kommuner lagts samman till större enheter.² Som ett underlag för diskussion om det lämpliga och det möjliga i en sådan samhällsorganisatorisk förändring görs inledningsvis en återblick på de indelningsreformer som ägde rum efter andra världskriget. I vilket samhällsklimat planerades och genomfördes dessa och vilken avvägning gjordes mellan självstyrelse, demokrati och effektivitet? Hur argumenterade man och vad blev konsekvenserna av reformerna?

I det därpå följande avsnittet ställs frågan om huruvida det finns några

avgörande skillnader mellan den samhällssituation som nu fört upp förslaget om kommunsammanläggningar på den politiska dagordningen och den som rådde när kommunerna under 1960- och 1970-talen slogs samman till större enheter. Min slutsats blir att politiska, ekonomiska och andra förändringar inom Sverige liksom i vår omvärld gör att perspektivet bör vidgas till en mer förutsättningslös diskussion om vad som idag är problemet och vilka åtgärder som kan vara lämpliga givet en viss verklighetsuppfattning och politisk viljeinriktning.

Därefter formuleras fyra idealtypiska mönster för välfärdsproduktion, makt- och ansvarsfördelning. Detta sker i syfte att skapa en ram för att penetrera de samhällsorganisatoriska frågorna på ett sådant sätt att eventuella skygglappar och tabugränser kan överskridas. De fyra idealtyperna är: den kommunala, den sektoriella samt en regional och en transterritoriell variant. Med utgångspunkt från dessa diskuteras sedan principfrågor och vägval inklusive motiv för geografiska indelningsändringar och/eller kompetensförändringar mellan staten, kommunerna och landstingen. I fokus för analysen står demokrati- och effektivitetsaspekter på vägvalet. Lokal självstyrelse, legitimitet för fattade beslut samt frågan om handlingsfrihet i implementeringsledet blir därmed centrala. Avslutningsvis återvänder jag till den viktiga frågan om i vilka former demokrati kan och bör praktiseras i vår samtid då tempot i beslutsfattandet är högt uppskruvat och beslutsystemen långt mer komplicerade än tidigare.

Efterkrigstidens sammanläggningar ett led i en utvecklad social ingenjörskonst

Kort historik

Kommunalförfattningarna från 1862 beskrivs inte sällan som början på den moderna kommunhistorien. Den lokala självstyrelsetraditionen har emellertid rötter som går betydligt längre tillbaka i tiden. Den kan härledas till de självägande böndernas kollektiva agerande med basen i socknen, häradet (de medeltida landstingen), byarna och rotarna.³ I och med den nationella representationsreform som ägde rum under 1860-talet bekräftade statsmakterna genom lagstiftning den tradition av kollektivt

ansvarstagande inom avgränsade geografiska enheter som redan praktiserades. Dessutom markerar kommunalförfattningarna övergången till en ny ordning i den meningen att det världsliga och det kyrkliga, som hittills varit mycket tätt sammanfogat, skiljdes åt. Övergången var i detta avseende tämligen odramatisk och långsam och kan knappast sägas ha ägt rum just det aktuella året. Lokalt beslutsfattande inom till exempel byastämmans ram fortsatte långt in på 1900-talet att fungera ungefär som den gjort före den nya författningens ikraftträdande.

Enligt 1862 års författning om kommunalstyrelse lades socknen, dvs. den kyrkliga enheten, till grund för indelningen i kommuner. Vid sidan om kyrkokommunen eller församlingen fanns tre typer av borgerliga kommuner, nämligen städer, köpingar och landskommuner. Nu tillskapades också landstingen. Dessa fick till en början inga särskilda uppgifter utan skulle besluta i vad de uppfattade vara gemensamma angelägenheter. Så småningom kom sjukvården att bli landstingens huvuduppgift. De enheter som följde sockengränserna uppfattades som de viktigaste lokala geografiska enheterna och kallades ända fram till senare delen av 1900-talet för primärkommuner medan landstingen gick under beteckningen sekundärkommuner. Båda ingick dock i samverkan med staten i en samförståndspräglad helhetssyn på förverkligandet av offentliga (icke-kyrkliga) lösningar på för medborgarna gemensamma angelägenheter. Strävan var att modernisera samhället bland annat genom expertmedverkan och rationell styrning med demokratiska metoder.

Trots den successiva ökningen av offentliga åtaganden har landstingsgränserna förblivit relativt oförändrade ända fram till våra dagar. De drygt två tusen geografiska enheter vars gränser sammanföll med socknarnas kom emellertid vid 1900-talets mitt definitivt att uppfattas som för små. År 1952 genomfördes en indelningsreform som innebar, att antalet landskommuner reducerades till drygt åtta hundra. Huvudmotivet för sammanläggningarna var, att det bedömdes vara av yttersta vikt att värna den lokala självstyrelsetraditionen. För att förverkliga den ambitionen borde kommunerna, enligt den noggrant gjorda utredning som föregick beslutet om ändrad geografisk indelning, vara så stora att de kunde fungera både demokratiskt och effektivt.⁴

I den proposition som förelades riksdagen föreslogs att varje kommun

skulle ha minst två tusen invånare. Reformen skulle skapa förutsättningar för administrativ rationalitet och möjliggöra lösningen av det problem som bestod i att det förelåg brist på lämpliga förtroendevalda vilket medfört ett utbrett mångsyssleri. Någon motsättning mellan högt medborgardeltagande och administrativ effektivitet uppfattades inte föreligga när riksdagen år 1952 fattade ett beslut som i stort sett överensstämde med den av utredningen föreslagna planen. Beslutet innebar att antalet kommuner föreslogs reduceras till 848.

De vidtagna åtgärderna kom emellertid snart att bedömas som otillräckliga. Innan årtiondet var slut tillkallades nya sakkunniga med uppgift att undersöka om ytterligare kommunsammanläggningar kunde anses vara motiverade. Dessa kom ganska snart fram till att 1952 års kommunreform inte var tillräckligt långtgående. De tyngsta argumenten för denna slutsats kunde härledas till det faktum att näringslivet genomgick en snabb strukturomvandling som föranledde betydande befolkningsomflyttningar från landsbygden till städer och tätorter. Olikheterna mellan kommunerna ifråga om skatteunderlag och skattekraft kom därför, enligt utredarnas bedömning, att bli oacceptabelt stora. Omstruktureringen av näringslivet och inte minst kvinnornas ökade närvaro på arbetsmarknaden ledde till krav på en utökning av kommunernas uppgifter. Efter att ha analyserat behoven av kommunala insatser gjorde utredarna bedömningen att en kommun för att klara sina många uppgifter borde ha minst 8000 invånare. De föreslog också

- ▷ att uppdelningen i landskommuner och städer skulle försvinna och ersättas av ett enhetligt kommunbegrepp
- ▷ att varje kommun skulle utgöras av en centralort och ett ur näringsgeografisk synpunkt naturligt omland
- ▷ att kommunnamnet skulle vara detsamma som namnet på centralorten dvs. den största tätorten eller staden inom den nybildade enhetens geografiska område
- ▷ att frivilligprincipen skulle råda dvs. att kommunerna själva skulle få bestämma om och när de skulle slås samman i enlighet med den framlagda planen

Riksdagens beslut om ny kommunindelning följde även denna gång i stort sett den plan som utarbetats av indelningssakkunniga. Det uppdrogs

åt länsstyrelserna att lämna ett konkret förslag på vilka kommuner som skulle slås samman inom det egna länet. På basis av dessa planer, som ofta utarbetades med hjälp av kulturgeografisk expertis, fastställdes år 1963 en nationell så kallad blockplan. Den innebar att antalet kommuner när reformen var fullt ut genomförd skulle uppgå till 281 varav 242 som ett resultat av de föreslagna indelningsändringarna.

Det visade sig dock att kommunfullmäktige i de berörda kommunerna inte var villiga att omedelbart fatta beslut om sammanläggning. År 1969 beslöt därför riksdagen att frivilligprincipen skulle upphöra att gälla. Länsstyrelserna anmodades nu att i samråd med berörda enheter föreslå att reformen genomfördes antingen år 1971 eller år 1974. Om förutsättningarna för sammanläggning i något fall ändrats sedan planen utarbetats kunde justeringar föreslås och prövas av riksdagen. När reformen var genomförd fanns det i Sverige 277 kommuner. Därefter har ytterligare tretton kommit till efter delning.⁵

Demokrati och effektivitet – motsatspar eller radarpar?

Som nämnts baserades den första omgången kommunsammanslagningar, vilken genomfördes år 1952, på föreställningen att det inte finns någon motsättning mellan folkligt deltagande, självstyrelse och effektiv lokal förvaltning. Att så inte ansågs vara fallet uppfattades dessutom som så självklart, att det aldrig diskuterades eller uttalades explicit av dem som utredde förutsättningarna och presenterade förslaget till reform. I början av 1960-talet var situationen annorlunda. De ytterligare indelningsändringar som nu föreslogs motiverades framför allt med effektivitetsargument. Kommunerna bedömdes vid den här tidpunkten behöva bli större både för att klara sina redan gjorda och sina framtida åtaganden. Huvudanledningen var att industrisamhällets framväxt aktualiserade krav på en kraftig utbyggnad av offentlig service. Det var inte minst kvinnornas inträde på arbetsmarknaden som bidrog till den mycket snabba modernisering av samhället som ägde rum. En stor del av omsorgen om barn, gamla och sjuka kom således under en ganska kort period att övergå från att vara uppgifter som kvinnorna huvudsakligen skötte i hemmet till att bli en verksamhet i kommunal regi. Arbetsdelningen mellan könen förblev dock i stort sett densamma som förut och kvinnolönerna kom att

ligga långt under genomsnittet på mansdominerade arbetsplatser.⁶

I den utredning som föregick den andra omgången kommunsammanslagningar förs ett ingående resonemang om avvägningen mellan effektivitet och demokrati. Man var medveten om att större kommuner, geografiskt och ifråga om invånarantal, skulle komma att innebära begränsningar i medborgarnas möjligheter att delta i det kommunala beslutsfattandet. Bedömningen var emellertid, att medborgardeltagandet kunde minska något om effektiviteten i gengäld ökade. Demokrati ansågs inte heller som något som på ett enkelt sätt kan uppnås genom att så många medborgare som möjligt deltar i politiskt beslutsfattande. Tvärtom betraktades lokal demokrati som närmast liktydigt med att de förtroendevalda framför de åsikter och försöker genomföra de krav och önskemål som finns bland medborgarna.

Partisystemet bedömdes med andra ord som en garant för en fungerande lokal demokrati, vilken antogs förverkligas genom ett representativt system där partiföreträdarna spelar huvudrollen. Det faktum att medborgarna väljer sina representanter i allmänna val antogs medföra att de förtroendevalda avspeglar väljarnas synpunkter eller är vad som ofta kallas ”åsiktsrepresentativa”.⁷ Kärnan i demokratin uppfattades således vara att de folkvalda anförtros uppgiften att företräda medborgarna under perioden fram till nästa val då de får stå till svars inför väljarna.

Den kommunreform som genomfördes under 1960- och 1970-talen fick i stort sett de konsekvenser som utredarna förutsett. Den skapade förutsättningar för utbyggd service och förhållandevis effektiv kommunal förvaltning. Priset var att antalet medborgare som aktivt deltog i beslutsfattandet minskade. Detta gick dessutom ut över vissa grupper, bland annat kvinnor och glesbygdsboende, men i stort sett kan det påstås att de mål man haft med reformen uppfyllts.⁸ Att genom geografiska indelningsändringar förverkliga högt ställda välfärdspolitiska målsättningar på ett effektivt sätt hade visat sig vara en framgångsrik strategi. Det uppfattades således, åtminstone till 1960-talets slut, finnas goda möjligheter att kombinera ekonomisk tillväxt och successiv standardökning för praktiskt taget alla medborgare.

Redan innan den andra omgången kommunsammanslagningar var helt genomförda började dock en del negativa synpunkter på konsekvenserna

av reformen att framföras och debatteras. Visserligen hade de indelningsändringar som genomförts lett till eftersträvat resultat, men kritiken gällde hur avvägningen gjorts mellan högt medborgardeltagande och administrativ effektivitet. Det föreföll plötsligt långt ifrån enkelt att åstadkomma en lämplig balans mellan de båda nu högt värderade aspekterna av lokalt beslutsfattande. Allt starkare röster framhöll det olyckliga i att de förtroendevalda blivit så mycket färre och att vissa grupper, till exempel kvinnor och boende på landsbygden, kommit att få en långt svagare numerär representation än tidigare. Kraven på goda förutsättningar för många människor att delta i politiskt beslutsfattande ökade med andra ord starkt under slutet av 1960- och början av 1970-talet. Att så blev fallet kan endast delvis ses som ett resultat av att de kommunala förtroendemannakårernas storlek och sammansättning ändrats. Ännu viktigare är den nya tidsanda som bland annat kom till uttryck i det som kommit att gå under beteckningen 1968-rörelsen. Den var en mångfasetterad internationell rörelse som satte frågan om deltagandet i kollektiva beslut högt på den offentliga dagordningen.

De kommunsammanläggningar som planerades i Norge vid 1960-talets slut hade ännu inte implementerats när den nya tidsandan gjorde sig gällande. I Finland fanns vid denna tidpunkt en nationell plan som dock inte ännu diskuterats i riksdagen. Att de tilltänkta kommunsammanläggningarna i de två länderna inte kom att genomföras fullt ut illustrerar styrkan i det nya sättet att tänka och agera.⁹ Nu ansågs inte längre demokratin kunna garanteras enbart genom att partirepresentanter tar plats i kommunens beslutande organ. Direktdemokratiska inslag uppvärderades och åsiktsrepresentativitet ansågs behöva kompletteras med krav på att förtroendemannakåren i socialt avseende återspeglar den väljarkår den har i uppgift att företräda.

Kommunsammanläggningarna

– en viktig förutsättning för förverkligandet av folkhemmet

De flesta bedömare menar, att det var en kombination av gynnsamma omständigheter som gjorde det möjligt för Sverige att under några årtionden före och efter 1900-talets mitt framgångsrikt praktisera social ingenjörskonst och förverkliga den svenska modellen.¹⁰ Kommunsamman-

läggningarna kom att uppfattas som en länk, och en viktig sådan, i det framväxande moderna samhälle som av många uppfattades vara så gott att det närmast kunde liknas vid ett hem där de som hade makten utövade den i allas intresse.

Till de absolut viktigaste förutsättningarna för förverkligandet av folkhemmet hör, att den moderna demokratin och dess institutioner fungerade väl liksom att det fanns en samförståndsanda som manifesterades i Saltsjöbadsavtalet från 1938. Detta innebar att staten, arbetsgivarna genom SAF och arbetstagarerna genom LO kom överens om att stödja frihandel och konkurrens, något som gynnade näringslivet, inte minst exportindustrin. Att Sverige stått utanför andra världskriget är ytterligare en omständighet som bidrog till att skapa goda förutsättningar för ekonomisk tillväxt i landet och därmed till en bas för att förverkliga högt ställda välfärdspolitiska ambitioner. På arbetsmarknaden skulle arbetsfred, solidarisk lönepolitik och frihet från statliga ingripanden vara ledstjärnorna. De tre inblandade parterna förband sig också att stödja en stegvis uppbyggnad av en välfärdsstat kännetecknad av full sysselsättning och välfärd för alla. Även om de flesta analytiker beundrade den svenska modellen eller den så kallade tredje vägens politik mellan kapitalism och socialism så förekom också kritiska synpunkter. Vissa bedömare framhöll, att det kan diskuteras i vilken grad välfärdsreformerna fått genomslag i verkligheten och i vilken grad de var väl marknadsförda framgångsmyter.¹¹ Andra gick ändå längre och karakteriserade Sverige som en närmast totalitär stat där medborgare med synpunkter som avvek från den föreskrivna ideologiska huvudlinjen inte kunde framföra sin mening.¹²

Sammanfattningsvis kan ändå påstås, att det finns mycket goda argument för att betrakta de indelningsreformer som genomfördes under 1950-, 1960- och 1970-talen som grundstenar i det samhällsbygge som kom att få en rad positivt laddade beteckningar och bland annat kallas folkhemmet. Kommunsammanläggningarna sågs med andra ord som ett av de instrument vilka användes för att förverkliga en praktiskt taget färdigformulerad välfärdspolitisk satsning som stöddes av en mycket stor folkmajoritet. Att staten, kommunerna och landstingen var verksamma inom samma geografiska område bedömdes inte som något problem utan snarare som en fördel. Arbets- och ansvarsfördelningen dem emellan var

tydlig och inte stadd i särskilt stark förändring. Dessutom uppfattades folkets önskemål och åsikter om hur det framtida samhället borde vara som så pass entydiga att rikspolitiska och kommunalpolitiska mål inte kunde förväntas komma i konflikt med varandra. Visserligen fanns det inom de politiska partierna skilda meningar om takten i samhällsutvecklingen, men alla antogs ändå sträva mot i stort sett samma mål.¹³ Det lokala beslutsfattandet betraktades med andra ord som en länk i en statlig styrningskedja som i sin tur var förankrad i en vidare kontext. Intresseorganisationerna, inte minst fackföreningsrörelsen, och näringslivet samarbetade med staten för att nå de övergripande mål som eftersträvades av en mycket bred majoritet av svenska folket.

Nationalstaten var den centrala geografiska enheten under den cirka hundra år långa period som tog sin början i och med den nationella representationsreformen på 1860-talet. Det idealsamhälle, ofta kallat folkhemmet, som eftersträvades skulle bli egalitært. Klyftorna mellan fattiga och rika, stad och landsbygd, sjuka och friska, män och kvinnor, unga och gamla osv. skulle steg för steg avskaffas genom väl förberedda reformer baserade på fakta och analys av situationen. De ambitiösa målen förutsattes nås genom anpassning till sociala, ekonomiska och andra lokala förutsättningar och med hjälp av effektiva administrativa instrument som minimerade krångel och onödig byråkrati. De centrala aktörerna ansåg att det var både möjligt och önskvärt att förena traditionen av lokalt agerande och socialt ansvarstagande med inslag av statlig styrning av kommuner och landsting.

Samförståndspräglade helhetslösningar – och sedan?

Förändringar inom och utom Sverige

Efter den epok då nationalstaten fungerade som naturlig bas för modernisering och förverkligandet av den svenska modellen, det egalitära samhället, folkhemmet eller tredje vägens politik, kom en period som även den går under ett flertal namn. Längre kallades den postindustriell, postmateriell eller postmodern. Dessa sätt att beteckna den nya samhällssituationen antyder en i viss utsträckning varierande uppfattning om hur den

historiska period som just avslutats kan karaktäriseras. Språkbruket återspeglar emellertid i ännu större grad osäkerhet om vad som är det viktigaste kännetecknet på det skede som inleds.¹⁴ Klart är dock att det politiska systemet i Sverige från 1970-talets början praktiskt taget kontinuerligt varit utsatt för stress både inifrån och utifrån och att det funnits ett förändringstryck mot såväl den välfärdsideologiska som den organisatoriska ramen för beslutsfattande.

Som liten frihandelsnation drabbades landet under början av 1970-talet av den internationella lågkonjunkturen vilket medförde ökad arbetslöshet och lägre tillväxttakt. Oljekrisen år 1974 ledde till särskilda problem för industrisektorn. Ungefär samtidigt blev energifrågan en politisk fråga som kom att dela opinionen inom de politiska partierna, inte minst inom socialdemokratin. Den parlamentariska situationen var också mer instabil än tidigare. Det berodde dels på att stödet för socialdemokraterna minskade i väljarkåren och dels på att den nya konstitutionen från 1973 gjorde det svårare att bilda starka regeringar.¹⁵ Dessutom började krav som gick på tvärs mot höger-vänster-skalan i partipolitiken att resas med allt större kraft. Samtidigt formulerades nya förslag till hur samhället skulle kunna bli ännu mer rättvist och jämlikt. Inte minst uppfattades det vara angeläget att förbättra arbetstagarnas inflytande på arbetsplatsen.

Företrädare för de politiska partierna, näringslivet och arbetsmarknadens parter fortsatte, trots påfrestningarna, att åtminstone i officiella sammanhang relativt enstämmigt ansluta sig till den välfärdsideologi och det sätt att arbeta som kan sammanfattas med beteckningen social ingenjörskonst. Man betonade betydelsen av konsensus och utveckling av de metoder som visat sig vara så framgångsrika då det svenska välfärds-samhället byggdes upp. Nu togs ytterligare ett steg mot en förstärkning av kommunernas makt och ansvar. De decentraliseringsreformer som genomfördes innebar nämligen, att kommuner och landsting fick i uppgift att implementera och finansiera de ambitiösa välfärds-mål som ofta formulerades som ramlagar. I praktiken undergrävdes därmed förutsättningarna för den samförståndsanda som tidigare rått. Den förutsatte nämligen nationella uppgörelser om takten och huvudinriktningen av välfärds-politiken. Den gängse bilden var således, att den svenska modellen fortsatte att fungera som förut, men under ytan fanns mångfasetterade motsättningar

som ofta kom till uttryck lokalt. Början av 1970-talet kännetecknades med andra ord av en sorts schizofreni. Under den officiella fasaden av tilltro till den svenska modellen fanns två tendenser som på sikt skulle visa sig leda till öppna välfärdsideologiska motsättningar och till behov av samhällsorganisatoriska reformer.

Förändringarna anknyter till de två komponenter som ingår i det grekiska ordet demokrati, nämligen *demos* som betyder folk eller medborgare och *kratos* som är liktydigt med makt eller styre. Den första tendensen är att medborgarnas krav går på tvärs mot etablerade ideologiska skiljelinjer. Ett välkänt exempel är när miljöaktivister i Stockholm år 1972 ockuperade almarna i Kungsträdgården. Polisen ingrep mot aktivisterna, men dessa lyckades så småningom bevara de gamla träden och förmå politikerna att flytta en tilltänkt tunnelbaneingång till ett annat ställe. Liknande protester förekom på många håll i landet. Även frågan om offentliga sektorns storlek och inriktning kom att bli en underliggande dimension i politiken och en vattendelare som inte på något enkelt sätt lät sig inordnas i höger-vänster-tänkande. Den andra tendensen är att det politiska systemet, dvs. kommunerna, landstingen och staten, kom att få sin handlingsfrihet starkt förändrad och i viss mening kringskuren. Såväl de nya välfärdsideologiska kraven som den allt starkare konkurrensen på marknaden gjorde det successivt allt svårare att förverkliga den svenska modellen.

Krav på tvärs mot etablerade ideologiska skiljelinjer

Den så kallade 1968-rörelsen satte frågan om medborgardeltagande högt på den offentliga dagordningen.¹⁶ Krav på tvärs mot höger-vänsterskalan har ungefär från den tidpunkten fortsatt att resas med stor kraft. Till en början var det framför allt frågor med anknytning till energi- och miljöområdet som ledde till oenighet inom de politiska partierna. Ganska snart kom emellertid kvinnor som slutit sig samman i olika grupper att framföra krav som inte heller de lät sig inpassas i den på klass baserade politiska organiseringen. De ställde krav på en serie samhällsförändringar som skulle möjliggöra för dem att komma i åtnjutande av hela lönen och halva makten och deras röster hördes inte minst på kommunal nivå.¹⁷

Trots att kvinnorepresentationen sakta men säkert ökade inom de sam-

manlagda kommunerna och trots att en rad andra åtgärder vidtogs i syfte att underlätta för kvinnor att förena deltagande i politiken med hem- och yrkesarbete så har den representativa demokratin och kvinnorna förblivit ett omaka par.¹⁸ Kvinnor hemmahörande i skilda partipolitiska läger har nämligen det gemensamt, att de ofta upplever att de förses med service och välfärd på männens villkor. Annorlunda uttryckt: politik *för* kvinnor är accepterad och ingår som en del i den etablerade jämställdhetspolitiken, men krav och synpunkter som framförs *av* kvinnor genom en diversifierad kvinnorörelse har svårt att vinna gehör. Därför fortsätter kvinnor att organisera sig utanför de politiska partierna och att ställa krav på förändringar som går på tvärs mot etablerade ideologiska skiljelinjer. Deras krav sammanfaller inte när det gäller partipolitiska sympatier, men har det gemensamt att de utmanar etablerade normer för gränsdragning mellan det privata och det politiska.

Också andra grupper, till exempel invandrare, ungdomar, pensionärer och företrädare för byarörelsen har efterhand kommit att uppleva sig ha problem med att bli accepterade och respekterade av den representativa demokratin företrädare. Att man numera på många håll i kommunerna gör stora ansträngningar att finna lämpliga former för dialog med icke-partipolitiska rörelser av olika slag kan inte överskylla det faktum att önskemålen om välfärdssamhällets framtida utveckling är kontroversiell. Kraven på förbättringar återspeglar inte sällan andra dimensioner än de som utgör basen för partipolitisk organisering.

Folkomröstningen om kärnkraften, år 1980, markerar övergången till en period då partierna konfronteras med frågor som är sådana att det blir svårt att komma fram till en enhetlig partiståndpunkt. Den delade opinionen inom flertalet politiska partier när det gäller medlemskap i EU och EMU gör tydligt att svenska folket numera har åsikter som går på tvärs mot höger-vänster-skalan. Samförståndsandan dominerar således inte längre och det finns både större och mindre frågor där väljaropinionen är så starkt delad att man kan tala om ett femtio-femtiosamhälle. Utrymmet för kompromisser blir därmed begränsat och behoven av direktdemokratiska inslag större.

En del tecken tyder på att det politiska systemet nu, tvärtemot vad som var fallet åtminstone fram till och med det av social ingenjörskonst domi-

nerade 1960-talet, befinner sig i en sorts krissituation. Exempel på sådana är att valdeltagandet minskar, inte minst på lokal nivå, att förtroendet för politiker och andra makthavare sjunker samt att de politiska partierna förlorar medlemmar och är på väg att övergå från att vara folkrörelsepartier till att bli väljarpartier som främst inriktar sig på kampanjer inför valen.¹⁹ Ändå visar demokratin inte minst på så kallad gräsrotsnivå tecken på stor vitalitet. Intresset för samhällsfrågor är nämligen i ökande och de rörelser som programmatiskt försöker lösa samhällsproblem av olika slag är mycket aktiva. Detta gäller t.ex. miljörörelsen, kvinnorörelsen, byarörelsen och internationella solidaritetsrörelser av olika slag. Att också de grupper som är svåra att rekrytera till de politiska partierna, t.ex. kvinnor och ungdomar, sluter sig samman för att förverkliga sina idéer och krav är ett tecken på att de som arbetar på tvärs mot etablerade välfärdsideologiska synsätt inte låter sig tystas utan tvärtom kämpar för att förnya formerna för deltagande och inflytande. Om man utgår ifrån den gamla sanningen att demokratin, när samhället förändras, behöver finna nya former och vinnas på nytt så finns anledning till optimism om folkstyrets framtid i Sverige.

Vissa forskare gör en analys som leder till ett mer pessimistiskt scenario. De menar, att höger-vänster-skalan i politiken nu börjat ersättas av en konfliktdimension som återspeglas i en växande förtroendeklyfta mellan styrande och styrda.²⁰ Den nya skiljelinjen skulle enligt denna tolkning gå mellan å ena sidan de styrande eliterna, dvs. alla som har makt, och å den andra alla de som i praktiken inte får tillgång till inflytande på kollektiva angelägenheter. Också för dem som inte bedömer situationen vara fullt så problematisk finns starka skäl att rikta uppmärksamheten mot olika sätt att öka kontakten och förtroendet mellan medborgare och beslutsfattare. Att finna formerna för att stärka medborgarnas inflytande på och förtroende för politiker och andra ledare liksom för deras sätt att arbeta är en angelägen men långt ifrån enkel uppgift. En särskild svårighet är, att det också bland dem som innehar ledande uppdrag råder osäkerhet om hur situationen skall kunna förändras och förbättras så att förväntningarna på beslutssystemets leveransförmåga i någon mån kan infrias. En omfattande studie av kommunalpolitikernas situation visar, att de anser sig leva i den ”stora nyordningens tid”.²¹ De uppger att de inte sällan ställs inför samti-

diga krav på att vara snabba, handlingskraftiga och brett förankrade både inom partisystemet och bland medborgargrupper som representerar åsikter och intressen på tvärs mot höger-vänster-skalan. Företrädare för den lokala makten står med andra ord inför den dubbla uppgiften att fungera både som ”traditionella” representanter och som en sorts kaospiloter.²² I den senare rollen förväntas de ha förmåga att sortera och förenkla alternativen i det som av många uppfattas som en djungel av föreställningar om verkligheten och idéer om hur situationen kan och bör förbättras.

Handlingsutrymmet förändras

Globaliseringen av ekonomin och Sveriges medlemskap i EU medför att beslut och avgöranden av betydelse för många medborgare ofta fattas som ett resultat av en komplicerad process där aktörer med hemvist på ett flertal nivåer och arenor är inblandade. Gränsen mellan den privata och den offentliga sfären har successivt blivit mer oskarp och partnerskap mellan staten, kommunerna, landstingen och näringslivet på ett visst territorium är numera vanliga. Sådana allianser utgör ofta ett led i konkurrensen mellan olika inom- eller transnationella regioner.²³

Att förutsättningarna för lokal och regional självstyrelse förändrats starkt under det sista halvsekle och inte minst under det senaste årtiondet är ställt utom allt tvivel. Under perioden närmast efter andra världskrigets slut ökade offentliga sektorns åtaganden. Kommuner och landsting svarade för den alldeles övervägande delen av den ökningen, vilket innebar att deras handlingsdomän vidgades till allt fler områden. De växande uppgifterna inom de specialreglerade sektorerna ledde till att de ofta fick stå för finansieringen av de välfärdspolitiska åtaganden som riksdagen beslutat om. Att statsbidragen successivt övergick från att vara specialdestinerade till att bli mer generella innebar också det en sorts vidgning av kommunernas och landstingens formella handlingsutrymme. Hur den faktiska bestämmanderätten förändrats över tid är dock mer oklart.

Till bilden hör nämligen att staten på olika sätt försökt begränsa kommunernas och landstingens självstyrelse. Beskattningsrätten har således inskränkts både genom direkt lagstiftning och genom överenskommelser mellan regeringen och kommunförbunden. Också den rättviselagstiftning som riksdagen på senare tid beslutat om medför i prakti-

ken en stark inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Andra försök till begränsningar av kommunernas handlingsutrymme har gjorts i samband med nedskärningarna av offentliga utgifter. När pressen på kommunernas och landstingens ekonomi ökade som ett resultat av otillräckliga statsbidrag sålde man på sina håll ut offentlig verksamhet till privata aktörer. Detta ledde i sin tur till att regeringen lade fram förslag om begränsningar i den rätten.

Det pågår således en sorts dragkamp mellan nationella och subnationella enheter om hur arbets- och ansvarsfördelningen närmare bestämt skall vara utformad inom det svenska beslutssystemet. Mot den bakgrunden blir det förståeligt att frågor som länge uppfattades som typiskt lokala, till exempel skola, vård och omsorg, åtminstone sedan 1990-talets mitt placerar sig högt också på den nationella politiska dagordningen. Vissa bedömare menar, att det inte endast är det lokala handlingsutrymme utan även nationalstatens makt som inskränks. Begränsningarna antas orsakas av det regelsystem som följer med Sveriges inträde i EU och av de pågående mångfasetterade globaliseringsprocesserna.

Den tyske statsvetaren Fritz Scharpf hör till dem som på ett övertygande sätt argumenterar för att den politiska handlingsfriheten på grund av marknadens logik tenderar att kringskäras både på nationell och på lokal nivå.²⁴ Något förenklat resonerar han på följande sätt. Företagen är numera garanterade tillträde till hemmamarknaden även om de flyttar sin tillverkning till ett annat land inom EU. De europeiska staterna blir därmed utsatta för konkurrens när det gäller regleringen av företagsklimatet. I den situationen får de allt svårare att hantera fördelningspolitiska beslut. Detta beror inte på att medborgarna ställer andra eller större krav än förut. Istället är det staternas leveransförmåga som minskar eftersom de är upptagna med att dra till sig företag och arbetstillfällen. Territoriellt avgränsade enheter, nationer, regioner och kommuner, konkurrerar sålunda med varandra om kapacitet i syfte att förse medborgarna med arbetstillfällen som skall göra det möjligt att finansiera reformer av olika slag.

Detta är emellertid endast en aspekt av det som sker. Den europeiska regionalpolitiken öppnar nämligen också nya möjligheter till samarbete såväl mellan olika aktörer inom landet som transnationellt. Partnerskap mellan olika typer av offentliga och privata aktörer betraktas således

numera snarare som ett inslag i europeisk inrikespolitik än som nationell utrikespolitik och en rad så kallade regionkontor har inrättats på gemensamt initiativ av lokala och regionala aktörer. Dessa enheter företräder kommuner, landsting och näringsliv inom ett eller flera län och har ofta kontor både i Sverige och i Bryssel. En slutsats av de studier som gjorts av sådana transterritoriella aktiviteter är, att de återspeglar en insikt om att lokala frågor i tilltagande grad hänger samman med europeiska och globala. En annan är, att nationalstaternas tolerans för regionala och lokala aktörers ageranden utanför det nationella territoriet har ökat. Subnationella aktörer saknar således långtifrån utrymme att handla för att påverka sin position inom det komplicerade flernivåsystem där de verkar. Att alla inte kan lyckas lika bra med att skapa tillväxt genom en kombination av konkurrens och samarbete ligger i sakens natur. Nationalstatliga garantier för rättvisa och lika service för alla förekommer således parallellt med regional och sektoriell konkurrens för tillväxt och god service.

Välfärdpolitisk grundsyn och organisatoriska ramar

Idealtypiska mönster för välfärdsproduktion, makt- och ansvarsfördelning

I föregående avsnitt framfördes argument för att vi nu står inför ett välfärdsideologiskt och organisatoriskt vägval. Med tanke på att vi lever i en tid av stark förändring är det av värde att stanna upp och ställa mer principiella frågor om vad som närmare bestämt bör känneteckna ett bra samhälle och vilken samhällsorganisation som är lämplig när man önskar förverkliga ett sådant. Indelningen i idealtypiska beslutssystem enligt figur 1 nedan är gjord mot denna bakgrund. Den bygger med andra ord på iakttagna förändringar och förhållanden i Sverige och omvärlden.

Vad gäller principerna för *organisering* ligger fokus på den geografiska avgränsningen av subnationella enheter samt på fördelningen av makt och ansvar mellan nivåer och organ. Här finns anledning att särskilt diskutera skillnaden mellan å ena sidan en för landet enhetlig organisation och å den andra en subnationell indelning som kan se olika ut i olika delar av Sverige. I den senare varianten av samhällsorganisation skulle

vissa kommuner kunna ha få invånare och begränsade uppgifter medan andra kunde vara stora och ha betydande ansvar och handlingsutrymme. Huruvida staten tar direkt eller indirekt ansvar för produktion och fördelning av service och välfärd skulle med en sådan organisation kunna variera mellan olika delar av landet. När det gäller ett visst politikområde skulle uppgifterna på en del håll kunna skötas av kommunerna och på andra håll av landstingen eller inom ramen för någon typ av samverkan mellan olika aktörer, offentliga eller privata.

I den *välståndsideologiska* dimensionen går den viktigaste skiljelinjen mellan å ena sidan hög värdering av rättvisetänkande och i stort sett lika tillgång till service och välfärd och å den andra föreställningar om att variation och konkurrens mellan olika serviceproducenter är den bästa garantin för en god levnadsnivå. Enligt det första grundläggande välfärdsideologiska synsättet garanteras likvärdigheten ifråga om service och välfärd i regel genom kollektiva lösningar inom ramen för horisontellt eller vertikalt avgränsade subnationella enheter.²⁵

Figur 1
Idealtypiska mönster för välfärdsproduktion samt makt- och ansvarsfördelning

Välståndsideologi: Grundläggande synsätt på välfärds- målen och deras förverkligande	Organisering: Geografisk avgränsning av subnationella enheter samt makt- och ansvarsfördelning mellan nivåer och organ	
	Enhetlig, icke överlappande	Funktionell/sektoriell, överlappande
God och lika service & välfärd Rättvisa	A Kommunal	B Sektoriell
God och varierad service & välfärd Konkurrens	C Regional	D Transterritoriell

Enligt figuren på föregående sida, det andra grundläggande synsättet, är den bästa garantin för likvärdig service att förutsättningarna för konkurrens och tillväxt är goda. Medborgarnas önskemål antas med andra ord tillgodoses bäst genom individuella val av såväl välfärdsleverantörer som nivå och inriktning på olika typer av service.

Syftet med att identifiera de fyra idealtyperna för samhällelig arbets- och ansvarsfördelning på det sätt som görs i figur 1 är att göra alternativen till dagens situation så pass tydliga att det blir möjligt att diskutera och värdera konsekvenserna av den färdriktning som väljs. Identifieringen av de två dimensioner utifrån vilken klassificeringen sker liksom av motpolerna i respektive dimension bygger, som tidigare nämnts, på en renodling av de mönster för samhällelig välfärdsproduktion, makt- och ansvarsfördelning som kan iakttas i vår samtid. Det är emellertid värt att stryka under att de fyra identifierade beslutssystemen är just idealtyper. Detta innebär att de, trots att de formulerats med utgångspunkt från empiriska observationer, ändå är tankekonstruktioner (eller teoretiska konstruktioner) som utgör så långt drivna förenklingar att de blir orealistiska. I verkligheten är mönstren för välfärdsproduktion, makt- och ansvarsfördelning alltid mer komplicerade och svårtolkade. Idealtyperna är således lämpliga som utgångspunkter för diskussion av organisationsförändringar i dagens Sverige, men inte som beskrivningar av nuvarande eller framtida beslutssystem.

Att analysera och diskutera nuläge och förändringar ifråga om beslutssystem blir enklare om var och en av de fyra idealtyperna ges en kortfattad beteckning. Samtidigt finns en risk att rubriceringarna ansluter så nära till benämningar som används i dagligt tal att de ger associationer som antingen är för snäva eller för långtgående. Det är med andra ord lätt att hamna i en sorts språkfälla som leder bort från principfrågorna. Att helt undvika detta problem är måhända inte möjligt, men det bör betonas att även om vissa av beteckningarna kommunal, sektoriell, regional och transterritoriell anknyter till ofta använda beskrivningar av verkligheten så är karaktäristiken av idealtyperna gjord utifrån de två dimensionerna organisering och välfärdsideologi.

Realtyper, utmaningar och rubriceringar

Även om verkligheten, som framgått ovan, alltid i viss utsträckning skiljer sig från idealtyperna är det ändå så att faktiskt förekommande besluts-system, så kallade realtyper, kan likna vissa idealtyper mer än andra. Det är till exempel lätt att konstatera, att det svenska sättet att organisera statsstyrelsen och fatta beslut har nära släktskap med typ A i figur 1. Det kännetecknas således av en hög värdering av lika eller likvärdig fördelning av service och välfärd samt av att kommuner och landsting har samma formella kompetens och förväntas utföra i stort sett samma uppgifter oberoende av invånarantal, tätortsgrad och läge i landet.

Beslutssystemet har dock i praktiken kommit att successivt låna allt fler drag från idealtyperna B, C och D. Kombinationen av höga välfärdspolitiska ambitioner och befolkningsomflyttningar hör till de faktorer som lett till att det finns många och varierande exempel på nya samarbetsmönster mellan olika offentliga organ inom landet såväl som transnationellt. Även partnerskap mellan privata företag, frivilliga organisationer och offentliga institutioner är numera vanliga och det förekommer ofta att kommuner och regioner konkurrerar om bland annat företagsetableringar och arbetstillfällen.

Den tid är alltså förbi då det svenska beslutssystemet präglades av en sådan organisatorisk enhetlighet och strävan efter likvärdig standard för alla medborgare att avståndet mellan idealtyp A och i verkligheten förekommande idéer och handlingar var så litet att realtypen kunde uppfattas som en i praktiken fungerande modell. Numera utmanas således det som här kallas den *kommunala* idealtypen av de idealtyper som i figur 1 går under benämningarna sektoriell, regional och transterritoriell. På andra håll i världen finns det beslutssystem som i realiteten ligger närmare det som här getts beteckningen den *sektoriella* idealtypen. I den sorts kommuner som Lidström kallar den mellaneuropeiska är det således inte ovanligt att vissa kommuner har bestämmanderätt i en lång rad frågor medan andra har mer begränsade uppgifter.²⁶

Exempel på realtypiska organisatoriska arrangemang som ligger nära den *transterritoriella* idealtypen är aktiviteter som förekommer inom Barentsområdet samt inom ramen för Regio Basiliensis som är ett gränssamarbete i Övre Rhndalen.²⁷ Ett annat exempel är Europaforum i Norra

Sverige som är ett partnerskap bestående av företrädare för den lokala och regionala nivån i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands län.²⁸ Incitamenten för sådant transterritoriellt samarbete är inte sällan initiativ som tas inom ramen för EU:S regionalpolitik. Numera är det dock inte ovanligt att även aktörer som inte är medlemmar i EU indirekt eller direkt deltar i denna typ av organisering.

Regional används här som beteckning på ett enhetligt organisatoriskt arrangemang som avser att främja tillväxt och konkurrens inom ett geografiskt område av ett land. Termen region förekommer ofta som beteckning på ett relativt stort geografiskt område. Skåne och Västra Götaland, som tillkommit genom frivillig sammanläggning av landsting, kallas regioner, men är i min terminologi snarare att betrakta som transterritoriella beslutssystem. Det beror på att de inte uppfyller kravet på att vara enheter som regionindelar landet på samma sätt. Länsstyrelserna och landstingen utgör däremot enhetligt avgränsade beslutssystem vilka har ambitionen och åtminstone i viss utsträckning också agerar för att skapa tillväxt inom det egna länet.

Demokrati som ideal och praktik

En viktig framtidsfråga gäller hur demokrati kan praktiseras givet vissa välfärdsideologiska ställningstaganden och principer för organisering. Inte minst under de senaste årtiondena har demokratin som ideal och praktik varit föremål för analys och intensiv debatt. Formerna för demokratiskt styre kan antas bli något olika inom skilda idealtypiska beslutsramar. Nedan görs därför en genomgång av de praktiska möjligheterna att vitalisera demokratin inom var och en av de beslutssystem som identifierats i figur 1.

Genom historien har det funnits olika sätt att avgränsa *demos*, dvs. dem som styrs eller berörs nära av kollektiva beslut. Även synen på hur de styrande skall utses och vilka som lämpligen bör ingå i den gruppen liksom formerna för kollektiva överenskommelser har varit starkt varierande. I äldre tid hade den lokala självstyrelsen i Sverige, som framgånget, sin bas i territoriell identitet ofta inom ramen för ett ganska begränsat geografiskt område. Besluten fattades i regel i direktdemokratiska former, men långt ifrån alla hade rätt att delta i beslutsfattandet. I likhet med vad

som var fallet i den grekiska stadsstaten inkluderades endast män som hade ekonomiska möjligheter att bidra till att förverkliga det som bedömdes ligga i allas intresse.

Numera uppfattas det som fullständigt självklart att alla, oberoende av utbildning, inkomst, kön, etnicitet etc., skall ha rätt att delta i politiken på lika villkor. Idén om alla människors lika värde och möjligheter att påverka har ersatt det antika idealet som var att det goda samhället bäst förverkligas om de som tillhör eliten får styra. Det styrelseskick som dominerar i de så kallade västerländska demokratierna är nationalstatligt och byggt på den representativa demokratis princip. Subnationella enheter fullgör dock så viktiga beslutsfunktioner att det inte går att föreställa sig ett beslutssystem som helt saknar sådana. Den representativa principen dominerar även i de subnationella enheterna, men debatten om i vilken grad principen om representativitet skall kompletteras med goda möjligheter för folkets breda lager att delta direkt i beslutsfattandet är ständigt aktuell. Medborgarliga och kommunala initiativ har också resulterat i en rad experiment med nya former för medborgarinflytande.²⁹ Eftersom människor, information och kapital numera förflyttar sig snabbt och relativt billigt över hela jorden aktualiseras frågan om identitet och medborgarskap på nya sätt. Globaliseringen antas med andra ord medföra att många svenskar numera har mer än en territoriell identitet. Samtidigt finns det en tydlig tendens till att den klass- och yrkesidentitet som återspeglas i partisystemet fått följe med en organisering vilken avspeglar såväl nya konfliktlinjer som tidigare ouppmärksammade dimensioner som grund för identitet.

Komplexiteten och takten i samhällsutvecklingen har lett till att formerna för medborgardeltagande och medborgarinflytande ofta aktualiseras inom ett geografiskt område som är större än nationalstaten. Den amerikanske demokratiforskaren Robert Dahl har framfört tanken att en ny form för demokrati, som är anpassad till ett framväxande transnationellt beslutssystem, håller på att utvecklas.³⁰ Hans analys bygger på ett historiskt och processinriktat perspektiv från den småskaliga direkta demokratin i stadsstaten över den nationalstatliga representativa demokratin till det nuvarande samhället som kännetecknas av stark teknisk utveckling, individualisering, globalisering och integrationssträvanden.

Resonemanget innebär, att formerna för folkligt inflytande är tidsbundna företeelser. Den transnationella demokratin, eller det jag valt att kalla delegatdemokratin, betraktas som ett led i en sorts sammanlänkings- och beslutsprocess som äger rum på ett flertal arenor. Där är delegater som representerar nationella, subnationella, sektoriella eller andra intressen med om att formellt och informellt avgöra frågor av stor betydelse för alla människors liv på jorden. Andra forskare ansluter sig till tanken att vi nu befinner oss i ett övergångsskede mellan en representativ ordning och ett system som är under formering.³¹ Dahl menar, att delegaternas möjligheter och förmåga att vara lyhörda för synpunkter från gräsrotsnivå tenderar att begränsas av två faktorer. Den första är att de ofta tvingas ta ställning och fatta beslut under stor tidspress och på basis av ofullständig information och den andra att deras liv skiljer sig mer från vanliga människors än vad som varit fallet under tidigare historiska perioder. Det mest pessimistiska scenariot är att avgörande internationella beslut under den period som vi nu är inne i inte leder till en fördjupning och vidgning av medborgarinflytandet utan till seger för en ny sorts ”förmyndarstyre”.³²

Formerna för folkligt inflytande och demokrati kan således antas påverkas starkt av samhällsutvecklingen i stort. Utmaningen består i att praktisera demokrati på ett sådant sätt att det får stöd i folkets breda lager. Formerna för inflytande på kollektiva beslut måste med andra ord uppfattas som legitima trots att de inte helt överensstämmer med idealbilden av hur ett demokratiskt statsskick skall fungera. För att legitimiteten för den nationalstatliga representativa demokratin skall bli tillräckligt stor krävs i praktiken att den balanseras med direktdemokratiska inslag och med förtroende för delegater som fått sitt mandat från antingen valda organ eller grupper som på annat sätt skaffat sig stark förankring hos dem de representerar. Därtill finns ofta ett uttalat eller outtalat krav på att beslutssystemet skall förmå översätta kollektiva beslut till prestationer. Det innebär att krav på förverkligande av mål och intentioner byggs in i bedömningen av vad ett bra beslutssystem är.

Hur avvägningen mellan olika inslag i demokratin kan göras har ett nära samband med den välfärdsideologiska och organisatoriska ramen för beslutsfattande. Den *sektoriella* idealtypen bygger på *representativ*

demokrati och ger samtidigt goda förutsättningar för *direktdeltagande*. Den varierade geografiska indelningen innebär dock att den grupp av frågor där man har direkt beslutanderätt ibland kan vara starkt begränsad och i andra fall omfattande. För att uppfylla det välfärdsideologiska kravet på lika eller likvärdig service för alla krävs därför ett inte obetydligt mått av förtroende för de delegater som ”företräder” skilda subnationella enheter i nationella och övernationella fora. En relativt småskalig och varierad organisering har förutsättningar att verka förtroendskapande genom att samhörigheten och dialogen mellan människorna ökar. Förutsättningen för detta är dock att beslutssystemet i sin helhet kännetecknas av en tydlig makt- och ansvarsfördelning samt att makt och ansvar, till exempel vad gäller finansiering av service, följs åt.

På motsvarande sätt krävs i den *kommunala* idealtypen att de förhållandevis få män och kvinnor som är *förtroendevalda representanter* har möjlighet att på olika sätt bl.a. genom *direktdemokratiska* inslag i beslutsfattandet, skapa förtroende och legitimitet för sitt agerande. Detta torde bland annat förutsätta att den subnationella enhet inom vilken de agerar är så pass stor att den kan leverera i enlighet med kravet på lika eller likvärdig service. Därutöver krävs att den lokala representativa demokratin vitaliseras. Skilda tidpunkter för kommun- och riksdagsval är ett av de sätt som kan diskuteras. Andra sätt är att öka inslaget av folkomröstningar, att ge medborgarna förslagsrätt till kommunfullmäktige, att organisera så kallade medborgarpaneler eller att ta informationstekniken till hjälp för att förankra besluten hos medborgarna.³³

Att åstadkomma god och varierad service genom konkurrens och tillväxt inom ramen för en enhetlig organisering aktualiserar frågan om regionalt politikerstyre, dvs. så kallade regionparlament samt frågan om huruvida nuvarande län är tillräckligt stora geografiska enheter. Detsamma gäller kompetensfördelningen mellan å ena sidan landstingen och länsstyrelserna och å den andra landstingen och kommunerna. En hel serie frågor om hur många och vilka typer av subnationella enheter som främjar konkurrens blir aktuella inom den regionala *idealtypiska* ramen. Ett sådant beslutssystem förutsätter förutom ett representativt politiskt system också en hög grad av förtroende för delegater. Det gäller med andra ord att finna en *lämplig blandform av representativ och delegatdemokrati*.

I ett *transterritoriellt* beslutssystem blir *delegatstyret* det normala. En gemensam nämnare är att delegaterna för att kunna handla snabbt och kraftfullt i de förhandlings- eller beslutssammanhang där de verkar måste ha acceptans för det de gör hos dem de företräder. I detta ligger ett inbyggt krav på att de skall kunna ersättas om förtroendet för dem inte är rimligt stort. Det är därför viktigt, att såväl delegaternas eget arbete med stöd och förankring som den oberoende kritiska granskningen av deras agerande fungerar i praktiken. Om så inte blir fallet riskerar delegatdemokratin att övergå i förmyndarstyre. Utmaningen består med andra ord i att finna former för att påverka delegaterna samt för att skapa legitimitet för deras ställningstaganden och utkräva ansvar av dem.

I figur 2 redovisas översiktligt hur formerna för att praktisera lokal demokrati, inom ramen för ett nationalstatligt och representativt system, kan tänkas variera mellan olika idealtypiska beslutssystem.

Figur 2
Huvudsakliga sätt att praktisera lokal demokrati inom respektive idealtypiskt beslutssystem

<i>Välfärdsideologi:</i> Grundläggande synsätt på välfärds- målen och deras förverkligande	<i>Organisering:</i> Geografisk avgränsning av sub- nationella enheter samt makt- och ansvarsför- delning mellan nivåer och organ	
	Enhetlig, icke överlappande	Funktionell/sektoriell, överlappande
God och lika service & välfärd Rättvisa	A (Kommunal) Representativ med vissa inslag av direktdemokrati	B (Sektoriell) Blandform av representativ- och direktdemokrati
God och varierad service & välfärd Konkurrens	C (Regional) Blandform av representativ- och delegatdemokrati	D (Transterritoriell) Delegatdemokrati baserad på representa- tiv- och direktdemokrati

Att förändra samhällsorganisationen

Principfrågor och vägval

Som framgått kännetecknas vår tid av en genomgripande omvandling av samhället. Ekonomin globaliseras, informationsteknologin utvecklas starkt och Sverige är sedan en tid medlem i den Europeiska Unionen som nu står inför en betydande utvidgning. Det är ställt utom allt tvivel att förändringarna i omvärlden påverkar förutsättningarna för såväl nationell maktutövning som självstyrelse på regional och lokal nivå. Även det sätt på vilket medborgare av båda könen deltar i debatten och i försöken att påverka samhällsutvecklingen modifieras och omkonstrueras. Därtill kommer att gränserna mellan det privata och det offentliga livet är långt ifrån stabila och att det numera finns vitt skilda åsikter om hur välfärd och service skall produceras och fördelas. Kommunerna bedriver på sina håll ett brett och intensivt förändringsarbete. Inte minst kvinnor och ungdomar organiserar sig på nya sätt samtidigt som de allt oftare avstår från att arbeta inom ramen för de politiska partierna. De förtroendevalda stävar efter att förbättra såväl samhället som de valda församlingarnas representativitet. Samtidigt granskas deras offentliga ageranden och liv närgånget av massmedia och förtroendet för dem är i sjunkande hos allmänheten. Det är således såväl organisatoriska som demokratiska och ideologiska samhällskaraktäristika som inte längre sammanfaller med dem som präglade Sverige under den sociala ingenjörskonstens glansdagar.

I den uppkomna situationen bör en serie nära sammankopplade principfrågor bli föremål för analys, debatt och eventuellt beslut om åtgärder. Till dessa hör följande: Bör konkurrensen mellan olika regioner inom landet underlättas genom en ny regional indelning? Vilka argument kan anföras för respektive emot en sådan förändring av samhällsorganisationen? Vad talar för och vad talar emot en enhetlig subnationell indelning av landet? Bör nya kommunsammanläggningar genomföras och på vems initiativ kan och bör detta i så fall ske? Hur kan formerna för demokrati vitaliseras och förnyas inom den nationalstatliga representativa demokratiens vida ram? I den fortsatta framställningen koncentreras intresset till frågan om huruvida och i så fall varför kommunsammanläggningar nu

bör genomföras samt till frågor om hur demokratin kan och bör vitaliseras och förändras i vår samtid.

Mot en ny kommunreform?

Om man jämför situationen idag med den som rådde vid den tidpunkt då den senaste omgången kommunsammanslagningar genomfördes kan först konstateras att det finns några viktiga likheter. Befolkningsomflyttningarna inom Sverige är nämligen, precis som under 1960- och början av 1970-talet, mycket omfattande. Det har resulterat i att många kommuner kommit att ha så få invånare att det blir svårt att finansiera den service som dessa anser sig ha rätt att kräva och som i vissa fall också är legalt garanterad enligt den så kallade rättighetslagstiftningen. Om kommuner läggs samman till större enheter kan en del av dessa problem avhjälpas. I och med ett ökat antal invånare förbättras kommunernas ekonomiska möjligheter att vara självstyrande. Fler invånare innebär också storskalighetsvinster vid produktionen av service och välfärd. Med den terminologi som användes vid de senast genomförda kommunsammanslagningarna kan man påstå att effektivitets- och självstyrelseargument talar för att nu lägga samman kommuner till större enheter. Givetvis skulle sådana förändringar aktualisera samma demokratiska problematik som den som följde i de senast genomförda kommunindelningarnas spår. Det blir därför viktigt att noga diskutera igenom hur medborgarinflytandet och mer generellt förtroendet för representanter för olika subnationella intressen skulle kunna stärkas om kommunerna kom att innefatta ännu större geografiska områden.

Nu som tidigare är det inte heller enbart antalet invånare som gör det svårt att leverera lika eller likvärdig standard på till exempel utbildning och åldringsvård. Att vissa kommuner (och landsting) är glest bebyggda och har en sned demografisk profil är en särskild problematik. Det kan till exempel i periferin av en kommun, inom vilken avstånden är stora, finnas några få barn i lägre ålder som har rätt till utbildning. Problemet är inte bara att det blir dyrt att ordna sådan eftersom antalet barn är så litet. Att transportera dem till och från en större skola eller veckovis inkvartera dem på studieorten kan också uppfattas vara oförenligt med kravet på likvärdig service. Exemplet illustrerar, att det finns problem

som inte kan avhjälpas med att kommuner slås samman till större enheter. Den accentuerade demografiska variationen mellan olika kommuner liksom mellan olika landsting understryker ytterligare förekomsten av sådana problem. Det faktum att åldersfördelningen uppvisar en relativt stark regional variation talar för att staten eller regioner som är minst lika stora som landstingen bör finansiera fler välfärdspolitiska åtaganden än vad som sker idag. Detta gäller särskilt inom de sektorer där det finns ambitioner att förverkliga målet om en lika eller likvärdig service för alla oberoende av boendeort. Det blir mot den här bakgrunden viktigt att utreda och diskutera vilket befolkningsunderlag som behövs för bland annat specialistsjukvården, äldrevården och gymnasieskolan.

De två mest avgörande skillnaderna mellan dagens situation och den som rådde då de senaste kommunsammanslagningarna genomfördes är följande. Kommunerna utgör, som framgått, inte längre en väl fungerande länk i en statlig styrningskedja utan ingår i ett komplext flernivåstyre. Därför tar de i större utsträckning än tidigare ansvar för sin egen utveckling. Det innebär att de ibland konkurrerar med varandra i syfte att öka antalet invånare och mer generellt den egna kommunens attraktivitet och ibland samarbetar i syfte att stärka sina möjligheter att utvecklas. Den andra viktiga skillnaden är att de politiska partiernas ställning försvagats betydligt. Det är därför knappast tänkbart att, i likhet med vad som var fallet vid de två tidigare tillfällena då kommuner lagts samman till större enheter, besluta om en nationellt heltäckande plan enligt vilken kommuner bör läggas samman till större enheter. De kommunsammanslagningar som troligen ändå kommer att äga rum under de närmaste åren torde därför inträffa som ett resultat av överenskommelser mellan de kommuner som önskar att så sker.

Om sammanslagningar genomförs på initiativ av kommunerna själva är det troligt att vissa "restområden" uppstår. I sådana delar av landet blir behovet av statlig finansiering alternativt övertagande av vissa uppgifter jämförelsevis stort. Detta medför att den subnationella organiseringen inom landet blir mindre enhetlig än tidigare. Det relativt omfattande samarbete mellan olika kommuner som redan förekommer är ett uttryck för att vi i organisatoriskt avseende fjärrar oss från enhetligheten. Det finns med andra ord en tendens bort från den kommunala

idealtypen (A enligt figur 1) och i riktning mot den sektoriella (B enligt figur 1). Som framgått ökas härmed förutsättningarna för medborgardeltagande samtidigt som detta begränsas till de frågor eller sakområden som är föremål för överväganden. Den som vill ta ytterligare ett steg i riktning mot en ökad involvering av medborgarna inom ett begränsat fält har anledning att överväga kommundelningar eventuellt i kombination med en överflyttning av makt och ansvar för vissa uppgifter till en högre nivå inom beslutssystemet. Mindre kommuner skulle ge större kontaktmöjligheter mellan väljare och valda och en kompetensförskjutning uppåt i systemet ökade möjligheter att förverkliga högt ställda krav på lika service och rättvisa. För att en sådan reform, eller serie reformer, skulle bli lyckad krävs troligen också en översyn av beslutssystemet i sin helhet och inte minst av organiseringen på nationell nivå. Ett annat frågetecken är om en sådan mer genomgripande förändring ifråga om huvudprincipen för organisering av relationerna mellan stat, kommun och landsting kan accepteras av medborgarna och stödjas av tillräckligt många beslutsfattare.

Också en del av de aktörer som aktivt arbetar för regional tillväxt har framfört synpunkten att det finns ett behov av att genomföra kommunsammanläggningar. De menar, att företrädare för många relativt små kommuner kan ha svårt att bli eniga om behovet av satsningar på den ort som tillväxer mest inom den större region som de tillhör och vars utveckling de är beroende av. Bland annat för att få stöd av hemmaopinionen behöver delegater som medverkar i transterritoriella nätverk av olika slag kunna peka på att direkta insatser görs inom den egna kommunen. Indirekt spridning av framgångsrika satsningar till ett mer perifert område är svårare att påvisa och argumentera för. Kommunsammanläggningar skulle enligt dessa bedömare, om de kom till stånd, tjäna syftet att öka den regionala sammanhållningen och därmed regionens konkurrensförmåga.

Det finns två principiellt olika vägar att skapa legitimitet hos medborgarna för den regionala mobilisering som syftar till att öka möjligheterna för en viss region att bli konkurrenskraftig. Den ena är att förstärka den representativa demokratin till exempel genom att inrätta regionparlament och den andra att på olika sätt öka samstämmigheten bland de delegater som företräder regionen utåt. Inom den ideologiska och organisatoriska

ram som är utmärkande för den transterritoriella idealtypen (D enligt figur 1) finns alltså goda argument för ytterligare en omgång kommun-sammanläggningar. Den som önskar närma sig den regionala idealtypen (C enligt figur 1) har däremot anledning att närmare överväga landstingens ställning särskilt i förhållande till länsstyrelserna liksom förslagen om storlän och regionparlament.

Att vitalisera demokratin i en tid av globalisering och tro på alla människors lika värde – obesvarade frågor och paradoxer

Uppenbarligen finns det idag ett starkt behov av att förstärka samförståndet och tilliten mellan styrande och styrda i Sverige. Det är angeläget att påbörja en process där formerna för folkstyre diskuteras och eventuellt blir föremål för en sorts omförhandling. Särskilt viktigt är det att begrunda sambandet mellan välfärdsideologiska och organisatoriska aspekter på beslutssystemet. Dessa konstituerar nämligen *tillsammans* basen i en fungerande demokrati. Det innebär bl.a., att makt och ansvar måste följas åt om det skall bli möjligt för medborgarna att veta vart de skall vända sig för att lämna synpunkter liksom för att utkräva ansvar av sina representanter. Även för beslutsfattarna är det viktigt både att själva veta och att kunna delge andra hur stora påverkansmöjligheter de har.

Det finns emellertid betydande svårigheter förknippade med att förnya formerna för demokrati i enlighet med den ovan antydda visionen om en ny samförståndsanda. En viktig sådan är, att representanter med basen i territoriell, sektoriell, partipolitisk, intressegruppsbaserad eller annan legitimitet verkar inom ramen för ett flernivåstyre som både är komplicerat och under ständig omkonstruktion. Det gör bl.a. att risker och möjligheter i varje besluts- eller förhandlingssituation måste vägas mot varandra. Att tempot i beslutsfattandet ökat, eller åtminstone upplevs ha ökat, understryker ytterligare svårigheterna med att förnya formerna för dialog mellan styrande och styrda.

Dessa mer generella problem med och behov av att finna former för en vitalisering av folkstyret återspeglas i den internationella debatten om hur demokratin i praktiken kan och bör fungera i vår samtid. De förändringar av det svenska beslutssystemet som ägde rum under perioden efter andra världskriget gör dock, att vi måhända står inför en mer dramatisk

omprövning av de samhällsorganisatoriska principerna än vad som är fallet på en del andra håll i den demokratiska världen. En problematisk tendens är, att vi har en omfattande rättighetslagstiftning samtidigt som det finns en viss brist på samförstånd ifråga om vad beteckningar som egalitär, rättvis och likvärdig närmare bestämt innebär. När service och välfärd produceras och levereras uppstår därför inte sällan en sorts svekdebatt som både kan gälla vad medborgarna närmare bestämt har rätt att kräva och vem som bär ansvaret för en eventuellt bristande måluppfyllelse.

Den nu aktuella diskussionen om kommunernas ansvar för att förverkliga vissa mål på skolans område kan tjäna som exempel. Den skollagskommitté som just avlämnat sitt betänkande föreslår att riksdagen beslutar om mål för skolan och ger uppdraget att förverkliga dessa direkt till rektorer och lärare. Kommunernas roll blir att finansiera verksamheten och ta ansvaret för eventuella brister i förverkligandedet.³⁴

Kommunförbundets ordförande är emellertid kritisk till förslaget och hävdar, att den kommunala självstyrelsen innebär att ”den som betalar, i skolans fall kommunerna genom medborgarnas kommunalskatter, också har befogenheter att påverka verksamheten.”³⁵ Företrädare för regeringen och kommunförbundet är överens om att vi skall ha ”en likvärdig skola i hela Sverige”, men den närmare innebörden i detta aktualiserar såväl frågor om arbets- och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun som frågor om professionernas ansvar för god standard på utbildningen.³⁶

Vad lika eller likvärdig service närmare bestämt skall innebära för dem som bor i Sverige har ofta kommit att tolkas som förekomst av ett enhetligt serviceutbud, lika långa köer till daghemmen, enhetstaxa för samma service, lika tillgång till utbildning och sjukvård osv. Möjligheten att på lokal nivå komma överens om en annan innebörd som tar hänsyn till olika gruppers egna synpunkter och kanske också till vad som är möjligt att åstadkomma givet en viss lokal ekonomisk eller geografisk situation är exempel på frågor som med fördel kunde bli föremål för ingående diskussion. Den bör vara avklarad innan förslag läggs om geografiska indelningsändringar eller andra organisationsförändringar. Kan man till exempel tänka sig att de som flyttar till eller bor på en viss ort sluter ett kontrakt med staten, kommunerna och landstingen som innebär att man endast kan läsa ett begränsat antal främmande språk på högstadiet, men

att man i gengäld garanteras en åldringsvård som kännetecknas av viss personaltäthet?

Med andra ord, en nödvändig, men troligen inte tillräcklig, förutsättning för att den lokala representativa demokratin skall fås att fungera bättre är, att makt- och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun blir så pass tydlig att det blir möjligt för medborgarna att utkräva ansvar för det som sker. Den som strävar mot en förhållandevis exakt likhet ifråga om tillgång på service (idealtyp A, dvs. den kommunala, enligt figur 1) har följande handlingsalternativ vad gäller organisering. Antingen förstatligas ansvaret för finansieringen av ifrågavarande service eller också genomförs en kommunreform som gör alla kommuner i stort sett lika ekonomiskt bärkraftiga och självstyrande.

Ett alternativ till att skapa förutsättningar för effektiv serviceproduktion genom geografiska indelningsändringar är att befogenheter flyttas till sådana befintliga enheter som storleksmässigt och i övrigt lämpar sig för de uppgifter de får ansvar för. En strävan mot den sektoriella idealtypen (B enligt figur 1) kunde således medföra att vissa (stora) kommuner fick ansvar för utformning och finansiering av t.ex. skolan medan samma verksamhet i andra (mindre) kommuner kunde vara en statlig eller landstingskommunal angelägenhet. En beslutsmodell av denna typ skulle ge större utrymme för lokal identifiering, men vara ett brott mot den svenska traditionen av organisatorisk enhetlighet. För att den skulle kunna fungera krävs sannolikt också såväl vilja och handlingskraft som vissa organisatoriska förändringar på nationell nivå.

Ett välfärdsideologiskt dilemma är att en del människor menar, att välståndsnivån är minst lika viktig som fördelningen av välfärd och att denna kan höjas väsentligt om vi bejakar konkurrens och marknadstänkande. Under den officiella ytan av anslutning till högt ställda ambitioner ifråga om jämlikhet finns det således numera, som tidigare framgått, ett alternativt sätt att resonera och agera. Med den terminologi som används i en studie av regional lobbying i Bryssel förekommer ”avantgardistiska territorier” inom landet.³⁷ Dessa kännetecknas av väl utvecklade kontakter mellan privata och offentliga aktörer. Kärnan i den regionalisering de vill förverkliga är att bryta med gamla och mindre ändamålsenliga strukturer i syfte att skapa mer funktionella enheter. Regional

handlingskraft och autonomi ses som en nödvändig förutsättning för god levnadsstandard.

Det faktum att nära nog symbiotiska förhållanden kan skapas mellan olika typer av regionala aktörer gör att frågorna om demokrati och legitimitet blir både svåra och viktiga om man vill närma sig beslutssystem som ligger nära de som i figur 1 kallas den regionala respektive den trans-territoriella. Det beror på att marknaden, det politiska beslutsfattandet och det civila livet styrs efter vitt skilda principer. Därför blir olika aktörers behov och sätt att förankra det som sker – trots att intressegemenskapen mellan dem kan vara mycket stor – olika beroende på om man företräder kommunala, landstingskommunala, statliga, privata eller andra intressen. Den som önskar att inslagen av förankring i folkvalda församlingar skall bli större har anledning att överväga införande av regionparlament, eventuellt i kombination med en sammanslagning av län och landsting till större och mer sammanhållna regionala enheter. Även om så skulle ske bygger en utveckling i riktning mot den regionala idealtypen (C enligt figur 1) på ett betydande inslag av delegatstyre. De förhandlings-sammanhang där delegaterna kämpar för att få igenom sina krav är vanligen ganska slutna arenor. Därför måste det, om den demokratiska praktiken skall fungera på ett någorlunda tillfredsställande sätt, finnas utvecklade mekanismer för dialog och förankring. Massmedia får i det sammanhanget en strategisk roll.

De förhandlande demokratiska delegater som verkar inom en trans-territoriell beslutsram (D enligt figur 1) har i ännu högre grad behov av att förankra sitt agerande genom diskussion med dem de företräder. I en representativ demokrati där inslagen av delegatstyre är betydande är det därför angeläget att utveckla fungerande former för att utkräva ansvar även av de delegater som inte fått sitt mandat direkt av väljarna. Detta kompliceras av det faktum att opinionen i centrala frågor numera är så delad att man kan tala om ett femtio-femtiosamhälle. Utrymmet för kompromisser blir därmed begränsat och behovet av direktdemokratiska inslag, till exempel folkomröstningar, större. Delegatdemokrati torde med andra ord behöva kombineras med direktdemokratiska inslag av många skilda slag om olika typer av aktörer tillsammans skall kunna arbeta för att främja gemensamma regionala intressen.

Till sist bör framhållas, att en de största demokratiska utmaningarna i vår tid är att inkludera kvinnor och män på lika villkor i politiken samt att öka respekten för grupper och individer som inte tillhör den urbana vita medelklassen. För att detta skall bli möjligt krävs förutom förändrade institutionella arrangemang något som tycks mycket svårare att åstadkomma nämligen en ny sorts öppenhet för alla människors lika värde. Paradoxalt nog förutsätter den i vår samtid, då upplevelsen av tidsbrist är så stor, att vi kan avsätta avsevärd tid för att lyssna till och samtala på tvärs över etablerade ideologiska skiljelinjer. Demokratiskt arbete kräver med andra ord fördjupad förståelse mellan människor. Detta behov av att avsätta tid för att praktisera demokrati har riksdagens f.d. talman Birgitta Dahl träffsäkert kommenterat på följande sätt: ”Demokrati kräver tid och rum. Vi måste inse – och få den uppväxande generationen att inse – att det inte finns några snabbfiler i det demokratiska arbetet”.³⁸

Noter

- ¹Vid regeringssammanträdet den 23 januari 2003 antogs direktiven till den så kallade ansvarsutredningen. *Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen*, Dir 2003:10.
- ²Enligt en nyhetsartikel, *Kommunminister vill ha färre kommuner*, i Västerbottenskuriren (VK 2003-01-07) har kommunminister Lars-Erik Lövdén uttalat att "antalet kommuner i Sverige bör minska med runt 100 stycken". Även ansvarsutredningens ordförande Mats Svegfors har i en debattartikel med rubriken "Svenska myndigheter för starka", ställt frågan om "Sveriges kommuner är för små för att på sikt kunna överleva som egna kommuner". Han gjorde också i samma artikel följande intressanta tillägg: "Möjligen är frågan om kommunens storlek felformulerad. Handlar det i stället om möjligheter till, ja kanske krav på, en radikalt ökad samverkan mellan kommuner. Eller om vem, kommuninvånarna i demokratiska val eller staten i en allt mer omfattande rättighetslagstiftning, som skall bestämma de krav som i framtiden hotar att bli ett antal kommuner övermäktiga" (DN 2003-01-26).
- ³För en mer ingående beskrivning av den lokala självstyrelsetraditionen i Sverige se: Aronsson Peter, *Lokalt folkstyre. Kulturarv som utmanar*, Svenska Kommunförbundet 2001; Gustafsson Agne *Kommunal självstyrelse – kommuner och landsting i det politiska systemet*, SNS Förlag 1996; Koch Hal och Ross Alf (red.), *Nordisk Demokrati*, Natur och Kultur 1949; Wetterberg Gunnar, *Kommunerna*, andra upplagan, SNS Förlag 2000 samt Österberg Eva, "Vardagens sträva samförstånd" i Broberg Gunnar m.fl. (red), *Tänka, tycka, tro*. Del av Svensk historia underifrån, Ordfront 1993.
- ⁴Beskrivningen av de under efterkrigstiden genomförda kommunreformerna bygger på den analys av de utredningar, propositioner, utskottsutlåtanden m.m. som redovisas i Gustafsson Gunnel, *Blockreformens inverkan på förtroendemannakårens storlek och sammansättning*, Kommunalforskningsgruppen, avhandlingsserien nr 16, Riksbankens Jubileumsfond 1969 samt i Gustafsson Gunnel, *Local Government Reform in Sweden*, CWK Gleerup 1980.
- ⁵Att kommunindelningarna ofta orsakats av problem med den lokala demokratin och identiteten framgår av Lundmark Kjell, "Om kommunindelningar i Sverige", i Brändström Dan (red.), *Festskrift till Pär-Erik Back*, CWK Gleerup 1980.
- ⁶År 1960 yrkesarbetade varannan svensk kvinna. Andelen har sedan dess stigit praktiskt taget kontinuerligt och nu är tre fjärdedelar av alla kvinnor mellan 20 och 65 år aktiva på arbetsmarknaden. Kommuner och landsting blev nu och har sedan dess förblivit landets största kvinnoarbetsgivare.
- ⁷Begreppet åsiktsrepresentativitet formulerades av professor Jörgen Westerståhl som ledde den nationella kommunalforskningsgrupp som under 1960-talet studerade hur kommunernas storlek och tätortsgrad påverkar lokal demokrati och effektivitet. Med åsiktsrepresentativitet menar Jörgen Westerståhl, förenklat uttryckt, att de förtroendevalda i stort sett ger uttryck för samma åsikter som väljarna. Begreppet personrepresentativitet användes i samma sammanhang för att beskriva i vilken grad de förtroendevalda liknar väljarna ifråga om personegenskaper som ålder, kön, yrke, boendeort med flera egenskaper. För en närmare beskrivning av resonemangen om åsikts- och personrepresentativitet se Westerståhl Jörgen, *Den kommunala självstyrelsen 1- Ett forskningsprogram*, Almqvist & Wiksell Förlag 1970.
- ⁸Gustafsson Gunnel, *Local Government Reform in Sweden*, CWK Gleerup 1980.
- ⁹Gustafsson Gunnel, "Modes and Effects of Local Government Mergers in Scandinavia", i Heidenheimer, Arnold J. *Public Policy Comparisons: Scandinavia*, West European Politics, Vol. 3, 1980, sid. 339-357.
- ¹⁰Sådana bedömningar återfinns bland annat i Anton Thomas J., *Administered Politics. Elite Political Culture in Sweden*, Martinus Nijhoff Publ. 1980; Childs Marquis William, *Sweden: The Middle Way on Trail*, Yale University Press 1980 samt Hancock M. Donald, *Sweden - The Politics of Post-Industrial Change*, Rhinehart & Winston 1972.
- ¹¹Board Joseph B. Jr., *Sweden: A Model Crisis*, Svenska Institutet 1995.

- ¹² Huntford Roland, *The New Totalitarians*, Allen Lane 1971.
- ¹³ I boken *The Welfare State and Beyond. Success and Problems in Scandinavia*, University of Minnesota Press 1984, argumenterade professorn i statsvetenskap och före detta högerledaren Gunnar Heckscher övertygande för en sådan tolkning av stödet vid uppbyggnaden av de välfärdsstater som växt fram i Skandinavien.
- ¹⁴ Övergången är svår att datera mer exakt vilket hänger samman med att de processer som till sist summerar till något som av många identifieras som en ny epok är successiva och långsamma. I regel kan man inte förrän i efterhand se tydligt vad som hänt. Dessutom är det i praktiken ofta så att gamla traditioner under långa tider fungerar parallellt med nya institutionella förhållanden. Något behov att datera övergången från den nationalstatliga moderniseringsepoken till den nuvarande situationen präglad av bland annat internationalisering, mobilitet på arbetsmarknaden och ett komplicerat flernivåstyre som åter aktualiserar frågan om demokrati av, för och genom folket finns inte heller i detta sammanhang. Det räcker här med att konstatera att en serie samhällsförändringar ägt rum och att dessa tillsammans nu aktualiserar frågan om det är dags för kommundemokratier eller för nya principer för svensk samhällsorganisation. Framställningen bygger i detta avsnitt på Richardson Jeremy (red.) *Sweden Under Pressure*, Edward Elgar 2003 och Lidström Anders, *Kommunsystem i Europa* (andra upplagan), Liber 2003.
- ¹⁵ Den konstitutionella förändringen innebar, att överrepresentationen för det största partiet ersatts med en spärr mot småpartier. För att bli representerat i riksdagen måste ett politiskt parti nu få antingen 4 % av väljarkåren eller 12 % i ett valdistrikt. En av de nyinförda reglerna visade sig vara ett misstag som kom till uttryck i den så kallade lotteririksdagen (1973–1976). Socialdemokrater och kommunister fick nämligen vid det första valet efter reformens genomförande tillsammans 175 mandat och övriga partier lika många. Nu ändrades antalet platser i enkammarriksdagen från 350 till 349 och vid nästa val (1976) fick de borgerliga partierna så många röster att de för första gången sedan 1945 kunde bilda regering.
- ¹⁶ Framställningen bygger i detta avsnitt där inget annat anges på Richardson Jeremy (red.) *Sweden Under Pressure*, Edward Elgar 2003.
- ¹⁷ Gustafsson Gunnel (red.), Eduards Maud och Rönnblom Malin *Towards a New Democratic Order?* Publica 1997.
- ¹⁸ Bergqvist Christina. m.fl. (red.), *Likestiltedemokratier? Kjøn og politikk i Norden*, Universitetsförlaget 1999 samt Phillips Anne, *The Politics of Presence*, Clarendon Press 1995.
- ¹⁹ Bäck Henry och Möller Tommy, *Partier och organisationer*, Norstedts Juridik AB 2003 samt Möller Tommy *Politikerförakt eller mogen misstro?* Svenska Kommunförbundets ÅJOUR-serie 1998.
- ²⁰ Inglehart Ronald, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton University Press 1977.
- ²¹ Bäck Henry, *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*, Liber 2000.
- ²² Gustafsson Gunnel, "Den lokala demokratins renässans?" i Brändström Dan (red.) *Den representativa demokratins framtid*, Riksbankens Jubileumsfond i samarbete med Gidlunds Förlag 2000, sid. 75-95.
- ²³ Detta avsnitt bygger där inget annat sägs på följande källor: Häggroth Sören och Peterson Carl-Gunnar, *Kommunalkunskap*, Hjalmarsson & Högberg Bokförlag 2002; Jerneck Magnus och Gidlund Janerik, *Komplex flernivådemokrati*, Liber 2001; Jönsson Sten m.fl. (red.), *Decentraliserad välfärdsstat*, SNS Förlag 1997 samt Nilsson Lennart (red.) *Den nya regionen*, SOM Institutet, Göteborgs universitet 2000.
- ²⁴ Scharpf Fritz W., *Governing in Europe – Effective and Democratic?* Oxford University Press 1999.
- ²⁵ I Kolam Kerstin, *Lokala organ i Norden 1968–1986*, (doktorsavhandling), Statsvetenskapliga

institutionen Umeå universitet 1987, används beteckningen horisontell för en geografiskt avgränsad enhet t.ex. en kommun och vertikal för avgränsningen av politikområden eller sektorer t.ex. skolsektorn.

²⁶ Lidström Anders, *Kommunsystem i Europa* (andra upplagan), Liber 2003. Den så kallade *mellaneuropeiska* återfinns – enligt den klassifikation av kommunsystem som görs i Lidströms bok - i Tyskland, Österrike och Schweiz. Italien är ett annat exempel på ett land som kännetecknas av att vissa kommuner har stor bestämmanderätt medan andra har mer begränsade uppgifter.

²⁷ Dessa transnationella regioner finns analyserade i två doktorsavhandlingar som framlagts vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet: Svensson Bo, *Politics and Business in the Barents Region*, SIR 1999 och Östhol Anders, *Politisk integration och gränsöverskridande regionbildning i Europa*, Umeå universitet 1996.

²⁸ www.europaforum.nu

²⁹ Jämför Lidström Anders, *Kommunsystem i Europa* (andra upplagan), Liber 2003 samt Wide Jessika och Gustafsson Gunnel, *Lokal demokrati i förändring*, Svenska Kommunförbundets ÅJOUR-serie Nr 6 2001.

³⁰ Dahl Robert A., *Democracy and its Critics*, Yale University Press 1989.

³¹ Held David m.fl., *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Polity Press 1999 samt Jerneck Magnus och Gidlund Janerik, *Komplex flernivådemokrati*, Liber 2001.

³² Här har en fri översättning gjorts från Dahl Robert A. *Democracy and Its Critics*, Yale University Press 1989. Där heter det ordagrant på följande sätt: "With respect to decisions on crucial international affairs, then, the danger is that the third transformation will lead not to an extension of the democratic idea beyond the nation-state but to the victory in that domain of the facto guardianship", sid. 320.

³³ Jämför diskussionen i Montin Stig, *Moderna kommuner*, Liber 2002, sid. 145-143.

³⁴ *Skollag för kvalitet och likvärdighet*. Skollagskommittéens betänkande 2003.

³⁵ Reepalu Ilmar, "Statens orimliga kontroll över skolan" (VK 2003-03-26).

³⁶ Tenfält Torbjörn, "Maktstrid i skolan fortsätter" (DN 2003-03-27).

³⁷ Jerneck Magnus och Gidlund Janerik *Komplex flernivådemokrati*. Liber 2001, sid. 192.

³⁸ Dahl, Birgitta, "Inledning" i Brändström Dan (red.) *Den representativa demokratins framtid*, Riksbankens Jubileumsfond i samarbete med Gidlunds Förlag 2000, sid. 14.

IKT och samarbete över kommungränserna – räddningen för småkommunerna eller ett steg mot sammanslagning?

Harald Baldersheim

IKT och lokaldemokrati

Har ny informations- och kommunikationsteknologi (IKT) medfört att vi måste tänka nytt omkring sambandet mellan lokaldemokrati och kommunstruktur? En vanlig föreställning är att "smått är gott" för demokratin men inte för effektiviteten i tjänsteproduktionen. Frågan om vad som är en optimal kommunstruktur kan besvaras olika beroende på vilka kriterier som läggs till grund för "optimal". I en klassisk studie av samband mellan demokratins funktionssätt och det politiska systemets storlek försökte de amerikanska statsvetarna Robert Dahl och Edward Tufte att systematisera diskussionen genom att skilja mellan "medborgerlig effektivitet" (citizen effectiveness) och systemkapacitet (system capacity).¹ Medborgerlig effektivitet gäller samhällsmedborgarnas möjligheter att påverka politiska beslut, framföra synpunkter och artikulera preferenser. Systemkapacitet gäller det politiska systemets förmåga att möta medborgarnas kollektiva preferenser och därigenom tillfredsställa samhällsbehov och -intressen. Det sistnämnda begreppet kan för korthets skull benämnas systemets handlingskraft medan det förstnämnda kan kallas deltagandemöjligheter. Demokrati blir i detta perspektiv alltså mer än en fråga om att lägga till rätta för medborgarnas deltagande och inflytande. Förhållanden som vi ofta tänker på som administrativ organisation och utveckling blir också väsentliga för demokratins förverkligande eftersom sådana faktorer utgör komponenter i systemets handlingskraft, och är nödvändiga för att möta invånarnas kollektiva preferenser. Deltagande utan handlingskraft blir meningslöst, handlingskraft utan deltagande, dvs. förmåga att uppfatta medborgarnas preferenser, blir handling i blindo.

Som en utgångspunkt antog Dahl och Tufte att den medborgerliga

effektiviteten har de bästa förutsättningarna i små politiska enheter medan systemkapaciteten tenderar att öka med ökande storlek. Här antyds ett dilemma för den politiska ingenjörskonsten. Man kan önska sig små enheter för att uppnå bästa möjliga kontakt mellan styrande och styrda och göra det så lätt som möjligt för medborgarna att nå fram till de styrande med synpunkter, krav och förväntningar. Men saknar systemet förutsättningar för att uppfylla kraven, t.ex. för att det för litet, blir brett medborgerligt deltagande meningslöst. Författarna argumenterar dock för att sambandet mellan storlek och deltagande kan vara mera komplicerat än denna enkla utgångspunkt kan ge intryck av. I små enheter kan avgörandena ofta vara triviala och av liten betydelse medan de stora systemen hanterar frågor av vitalt intresse för samhällsmedborgarnas väl och ve. Den större tyngd och räckvidd som de politiska frågorna i stora enheter har, skapar större intresse och engagemang bland medborgarna och därmed större deltagande. Vidare hävdar Dahl och Tufte att deltagande är mer än bara fråga om att framföra krav och artikulera intressen i förhållande till i grunden välmenande politiker. Deltagande kan också ta sig form av oenighet och protest mot makthavarna. Ett kännetecken för en äkta demokrati är just att det ger utrymme för protest och politiska avvikelser. Deltagandeformer som präglas av oenighet har bättre förutsättningar i större enheter. Komformitetstrycket i små enheter gör att den enskilde kan känna att det är stora sociala kostnader förknippade med protest och av den orsaken hellre väljer att tiga, medan de vidare ramarna i stora enheter gör att avvikare lättare kan finna meningsfränder och därmed någon att stå tillsammans med i sin opposition.

I tillägg till hypoteserna om samband mellan storlek och demokrati som Dahl och Tufte formulerar, är det intressant att uppmärksamma de kriterier för en välfungerande demokrati som de använder. Centrala kriterier är deltagande från samhällsmedborgarnas sida och närhet mellan styrande och styrda (så att de förstnämnda kan skapa sig en korrekt bild av medborgarnas preferenser och intressen) men också utrymme för oenighet och debatt, och vidare ett system med förmåga att tillgodose behov och intressen som kommer fram genom samhällsdialogerna. Det sista förutsätter såväl ekonomiska resurser som professionell-administrativ kapacitet och kompetens.

Hur dagens kommunstruktur fungerar i förhållande till dessa kriterier är en empirisk fråga, och man kunde tänka sig ett utvärderingsprojekt med syfte att besvara den. Man kan också ställa frågan om nya samhällsliga och teknologiska betingelser har gjort att de samband som Dahl och Tuft formulerade kanske inte längre gäller. Har de små kommunerna fått nya livsbetingelser genom IKT? Och har de största fått nya möjligheter att hantera byråkratiska dysfunktioner genom IKT?

IKT kan påverka både förutsättningar för deltagande och systemkapacitet. Det har ända sedan 1950/60-talen hävdats att elektroniska informationssystem skulle komma att revolutionera offentlig förvaltning. I klassikern *The Nerves of Government* gjorde Karl Deutsch det politiska systemets informationsbehandlande kapacitet till nyckelfaktor för den demokratiska utvecklingen.² Mot bakgrund av Internets framväxt verkar dock en del av hans formuleringar märkligt föråldrade idag. Det är paradigmet för utnyttjandet av digitala informationssystem som har genomgått en revolution. På 1960- och 1970-talen var det genom formeln ADB (automatisk databehandling) som räknemaskinens funktioner beskrevs. Det var förmågan till snabb, automatiserad massdatabehandling som stod i fokus. Idag hör man knappast längre denna bokstavskombination. I stället är det IT eller IKT som är den nya formeln – informations- och kommunikationsteknologi. Antagligen ska fokus läggas på *kommunikationselementet*. Genom digitaliseringen sker en konvergens av kommunikationsmedier för ljud, text och bilder.

Hur påverkas då samhällets styrningsstrukturer av IKT? Det är tre typer av effekter som ofta framhävs: nätverksbildning, virtuell organisering och kompetensspridning. Sociologen Manuel Castells, ofta kallad informationsålderns Max Weber, framhäver nätverket som den nya tidens karaktäristiska organisationsform, med byråkratier och hierarkier på tillbakagång.³ De nya, snabba kommunikationsmöjligheterna stimulerar till direkt kontakt mellan människor oberoende av var i en hierarki man befinner sig. "Tjänstevägen" blir ett dött begrepp. Så skapas det nya informationskanaler och handlingsstrukturer kors och tvärs i samhället. Den virtuella organisationen är konstellationer av aktörer som fungerar oberoende av tid och rum, sammanbundna av kommunikationskanaler i *cyberspace*.⁴ IKT ger möjligheter att kunna lagra stora kunskapsmängder i lätt tillgängliga data-

baser; i princip kan information från databaserna hämtas ned från vilken plats som helst i världen. Teknologin kan därmed innebära en demokratisering av tillgång till kunskap och kompetens – och ett motsvarande nedvittrande av auktoritetsskillnader baserade på kompetensskillnader.

Genom den nya teknologin beskriver entusiaster möjligheter att realisera de mest olikartade visioner av demokratisk utveckling – närdemokrati, diskursiv demokrati, servicedemokrati, eller helt enkelt en förbättring av vår välkända, representativa demokrati.⁵ *e-Government* har blivit det nya nyckelordet för modernisering i offentlig sektor. Pessimisterna utmålar däremot en ny hotbild för demokratin – ett mer sårbart system, som dessutom präglas av nya politiska skiljelinjer: *the digital divide*.⁶ Castells och Himanens analys av Finland antyder att de nordiska länderna kan ha bättre förutsättningar än andra samhällen när det gäller att bemästra den digitala klyftan på grund av kombinationer av nationell identitet, social solidaritet och tillitsfullt samarbete mellan stat och näringsliv.⁷ De pekar bl.a. på hur lokala och regionala institutioner mobiliseras i utvecklingen av informationssamhället.

I kommunala initiativ och försök med utgångspunkt i ny teknologi är det möjligt att finna exempel på de mest olika utvecklingsinriktningar. Genom möjligheter till e-baserad direkt kontakt och kommunikation med folkvalda försöker man etablera större informationstäthet och skapa en större närhet mellan styrande och styrda. Många kommuner har etablerat debattfora på Internet för att stimulera till meningsutbyte mellan invånarna om planfrågor eller budgetprioriteringar. En del invånare använder också de kommunala debatt- och chatsidorna som språngbräda för protester och aktioner *mot* kommunala beslut. Framför allt står serviceinformation från kommunen till invånarna i fokus på nätsidorna, men det finns också tendenser till en servicedemokrati där IKT ger invånarna möjlighet att mera effektivt lufta servicepreferenser, eller där de får ett bättre informationsunderlag för att välja mellan tjänsteleverantörer. På det hela taget verkar det finnas föga av determinism i utvecklingen på detta område. Inriktningen är ett resultat av tekniska möjligheter, kommunernas egna initiativ och invånarnas intresse för att ta vara på erbjudandena. Vad det sista beträffar framträder självklart en märkbar digital skillnad – mellan de kunniga och resursstarka och de okunniga och resurssvaga.

Kommunstrukturen nedbruten

I den fortsatta diskussionen ska jag koncentrera mig på vad IKT eller e-förvaltning (e-Government) kan betyda för kommunstrukturen, med endast en sidoblick på den mera allmänna betydelsen av IKT för demokratisk politik och förvaltningsutveckling. Med kommunstruktur avses här de geografiska aspekterna hos kommunmönstret, såsom indelningen/gränserna, kommunernas lokalisering och kommunernas inre struktur. De funktionella sidorna av kommunstrukturen, uppgiftsfördelningen mellan förvaltningsnivåer och -organ, problematiseras inte utan tas för givna. Kommunstrukturen behandlas med utgångspunkt i dagens uppgiftsfördelning. Debatten om kommunstrukturen fokuserar särskilt på "småkommunproblemet" utifrån en föreställning om att det finns för många små kommuner. Underförstått: om vi slog samman de minsta kommunerna till större enheter, skulle problemen lösas. Med en nedbrytning av kommunstrukturen i tre element vill jag visa att detta är en överförenkling av problemet. Många av de problem som förknippas med "småkommunsyndromet" är i själva verket en följd av perifer lokalisering eller av en intern struktur med mycket utspridd befolkning. Något ställt på sin spets kan man säga att småkommunproblemet kan bero på att det är lite folk i kommunen, eller på att kommunen ligger *långt från (annat) folk*, eller på att det är *långt mellan folk* i kommunen. Kommunsammanslagning kan kanske hjälpa mot det första problemet men knappast mot de två andra.

Icke desto mindre är detta situationer som en del kommuner befinner sig i. Dessa situationer ger upphov till några karaktäristiska problem, som i huvudsak är av tre typer: skalproblem, kompetensproblem och transaktionskostnader. Skalproblem innebär att med få invånare blir en del service särskilt kostnadskrävande mätt i utgifter per invånare eller brukare (skolklasser med få elever, äldreomsorg som är dyr per brukare, höga administrationskostnader per invånare osv.). Kompetensproblemet innebär att det med perifer belägenhet blir svårt att få tag i högkvalificerade medarbetare. Sådana föredrar ofta att bo i mer centrala kommuner med det utbud som finns där och med möjlighet till kontakt med kolleger och professionell utveckling.⁸ Transaktionskostnadsproblemet kommer med stora interna avstånd i kommunerna, som gör att stora kostnader är

förknippade med personinriktad service. Personalen måste resa långt mellan omsorgens klienter, elever får lång väg till skolan, vilket innebär utgifter för skolskjuts, osv.

e-förvaltning för småkommunsyndromet

Vad kan elektronisk förvaltning betyda för dessa tre problem? Elektronisk förvaltning innebär att använda intra-, extra- och Internetlösningar för att effektivisera samverkan internt i förvaltningen och i förhållande till invånarna och andra förvaltningar, ofta i förhållande till andra kommuner. Intranätlösningar innebär att det etableras gemensamma interna administrativa system som är tillgängliga on-line för medarbetare, i allmänhet för e-post, journalsystem, löne- och personalrutiner och ekonomistyrning. Inom de enskilda fackförvaltningarna etableras parallellt facksystem on-line för att lösa fackspecifika uppgifter. Externt tillgängliga intranät öppnar för kommunikation och samarbete mellan förvaltningen och specifika grupper i omgivningen på basis av lösenordsskyddad behörighet. Det kan gälla kommunikation mellan elever, föräldrar och skola. Eller det kan gälla särskilda målgrupper som man vill ha synpunkter från, t.ex. näringslivet när det gäller näringslivspolitik i kommunen.

Här är säkerhet och autenticitet nyckelord för att kunna etablera system för samhandling. Via Internet ges allmänheten direkt tillgång till information om tjänster, förvaltningsfrågor och kommunal politik utan några speciella verifikationsprocedurer. Slagordet för denna utveckling har de senaste åren varit "24-timmarskommunen". Något av grundvalen för denna utveckling är utbyggandet av kapacitetsstarka sambandslinjer, typiskt s.k. "bredband" via fiberkablar. De delar av landet som inte täcks av sådana sammankopplingar får därmed problem att hänga med i utvecklingen av e-förvaltning. Den offentliga politiken för bredbandsutbyggnad är ett spänningsfyllt fält i flera länder, där ställningstaganden för offentligt, gemensamt ansvar bryts mot antaganden om att marknaden kommer att göra jobbet. För kommuner som präglas av att vara små, med perifer lokalisering och utspridd befolkning kan det vara orealistiskt att lita till marknadslösningar.

Samarbete över kommungränserna – hur djupt samarbete? Hur långt är det möjligt att gå med hjälp av IKT?

Interkommunalt samarbete har långa traditioner i Norden.⁹ Det är ett vanligt svar på uppgifter och utmaningar som enskilda kommuner inte mäktar med ensamma eller där ett samarbete gör att uppgiften löses bättre. I Finland är interkommunalt samarbete satt i system och taget i bruk i en utsträckning som vida överstiger det som finns i resten av Norden. Detta har sin bakgrund i att Finland inte har de sekundärkommunala institutioner som Danmark, Norge och Sverige har, dvs. amtskommunerna, fylkeskommunerna och landstingen som är regionala myndigheter med ansvar för uppgifter som i Finland har ålagts s.k. "samkommuner".¹⁰ I ett styrningsperspektiv utlöser interkommunalt samarbete problemställningar som i facklitteraturen har kommit att benämnas *governance*-problemet, dvs. frågor om hur man kan nå samhälleliga mål – kollektiv handling – utan hierarkiska beslutsstrukturer som man har tillgång till inom en enskild kommuns ram.¹¹ De klassiska styrningsproblem som ofta associeras med interkommunalt samarbete, kan kallas fördelningsproblemet och ansvarsproblemet. Interkommunalt samarbete fungerar bäst omkring teman som inte rör lokalisering av arbetsplatser och institutioner – sådana teman har en tendens att förlama beslutsorgan som ofta fungerar på konsensusbas. Ansvarsproblemet uppstår på grund av att interkommunala organ är mindre känsliga för kostnader än direktvalda organ; de förstnämnda kan överföra kostnader till uppdragsgivarna – den samarbetande kommunerna, medan de sistnämnda i sista instans måste gå till väljarna med skatteräkningen.

Hur och i vilken utsträckning bemästrar kommunerna *governance*-problemet i anknytning till IKT-baserade samlarbetsprojekt? Detta är i praktiken en fråga om att utveckla samhandlingsstrategier tvärs över institutionsgränser, dvs. styrning av och i nätverk. Frågan om i vilken utsträckning samlarbetet utvecklar sig från nätverk till partnerskap är en överordnad linje i den följande analysen. Detta tema analyseras ut ifrån följande typologi över samlarbetsformer:¹²

Ytterpunkterna på detta kontinuum glider på ena sidan över i situationer präglade av "allmänningens tragedi" och på den andra sidan framväxt av en ny hierarkisk struktur, superkommunen. Båda dessa ytterpunkter kan uppfattas som dystopier sett från den lilla kommunens synpunkt. "Allmänningens tragedi" är situationer med allas kamp mot alla i en nedåtgående spiral, i facklitteraturen ofta illustrerad med överfiske av gemensamma fiskeresurser eller överbete och nedbrytning av gemensamma betesmarker.¹³ I kommunala sammanhang kan passande illustrationer vara kapplöpningar om samma investerare för att skaffa arbetsplatser, präglade av kommunal överbudspolitik. Den andra ytterligheten är framväxt av en ny enhet, som kan vara en ny superkommun eller någon annan form av standardiserad hierarki för hela området, som de tidigare kommunerna antingen underordnar sig eller går upp i. Alternativt kan man i den högra ändan av skalan föreställa sig att det genom IKT-baserade samarbetslösningar växer fram virtuella partnerskap som bidrar till att bevara självstyret i de samarbetande kommunerna samtidigt som helheten får en del av fördelarna som en större enhet har. Men är detta en reell möjlighet?

De olika former av samarbete som har skisserats, ställer krav på governance-lösningar. Sådana lösningar kan anta många olika former, men ställer som regel större krav på konsensus än kommunala beslut inom den enskilda kommunens ram. I en del fall krävs full enighet, dvs. att enskilda kommuner har vetorätt. I andra fall kan former för majoritetsbeslut gälla, medan beslut någon gång tas efter en mellanmodell baserad på graderat inflytande. Ett interkommunalt bolag kan vara ett exempel på det sistnämnda, där kommunerna har inflytande i proportion till storleken på insatserna. I interkommunala företag används ofta befolkningmängden i kommunerna som grundval för att väga röstetalen i beslutsprocesserna. Uppstår det nya möjligheter för och en ny insats i interkommunalt samarbete på grundval av ny informationsteknologi? Kan det också tänkas att ny IKT medför nya typer av utmaningar och problem för interkommunalt samarbete?

Tre vägar till samarbete – illustrationer

Konkret studeras utvecklingen av interkommunalt IKT-stött samarbete genom en analys av fyra delproblem:

- val av *teknologisk plattform* för samarbetet: Detta val handlar om att finna en kommunikationslösning mellan kommunerna, maskin- och programvara för samarbetet och etablerande av en driftsorganisation
- val av *projektorganisering*: Ett sådant projekt är per definition ett organisationsförändringsprojekt som ställer krav på processhantering,¹⁴ hur hanteras styrning, förankring och konfliktlösning i förändringsprocessen?
- val av *partner* för samarbetet: Är det så att samarbetet i första hand försiggår mellan grannkommuner, eller söker kommunerna sig längre bort för att finna partner, så som det finns skäl att förvänta med tanke på IK-teknologins nätverksgenererande egenskaper?
- val av *uppgifter* för samarbetet: Vilka uppgifter fokuseras samarbetet omkring – är det möjligt att etablera samarbete omkring uppgifter där kommunen har en lång självständighetstradition? Mot bakgrund av antaganden om institutionell tröghet är det rimligt att förvänta att samarbetet lättast kommer till stånd kring nya uppgifter.¹⁵ Hur långt utvecklas samarbetet med avseende på funktionell integration – sätter lokaliserings- och fördelningsdebatter spärrar för samarbetet? Eller utvecklas det virtuella partnerskap mellan kommunerna?

Dessa frågor belyses genom ett urval av fallstudier av IKT-baserade, kommungränsöverskridande samsarbetsprojekt.¹⁶ Totalt studeras sex kommunkluster. Urvalet omfattar både perifert liggande kommunkluster och mera centralt lokaliserade. Fokus har varit på de små kommunerna i klustren även om det också ingår större kommuner i några av dem. I textrutorna nedan presenteras tre av projekten kortfattat. Slutsatserna i det sista avsnittet går utöver dessa tre illustrationer och bygger på erfarenheterna från det samlade materialet.

IT-samarbetet i Vestsønderjylland

"Små sønderjylländska kommuner får hjälp av ny teknik att bevara självständigheten"

Samarbetet etablerades den 1 augusti 2001. Det omfattar gemensam drift av tre administrativa funktioner: inkasso, löne- och personaluppgifter och skatteförvaltning samt miljöskyddsuppgifter. Grunden för samarbetet är etablerandet av en gemensam IT-plattform. Samarbetet innebär att fackförvaltningen för de enskilda kommunerna är samlad på ett lokaliseringsställe och betjänar de fyra kommunerna därifrån. Inkassopersonalen från de fyra kommunerna är samlad i rådhuset i Bredbro. Löne- och personalfunktionen är samlad i rådhuset i Løgumkloster. Skattefunktionen finns samlad i Tønderers rådhus. Miljöpersonalen är fortsatt fördelad på de olika kommunerna. En del expeditionsfunktioner utförs fortfarande i respektive rådhus. Kronofogden kan träffas i det lokala rådhuset på avtalad tid. Skatteförvaltningen har en medarbetare utplacerad på de enskilda rådhusen för att tillhandahålla enklare tjänster för allmänheten (skattsedlar, attester, m.m.). Man planerar att utöka samarbetet till flera funktioner. Ursprungligen omfattade samarbetet sex kommuner, men Skærbæk valde efter en tid att begränsa sin medverkan till IT-funktionen medan Tinglev helt lämnade samarbetet. Antalet invånare i de samarbetande kommunerna: Bredebro 3827, Højer 3091, Løgumkloster 6983, Skærbæk 7605, Tønder 12795. Totalt 34285.

Samarbetets drivkraft var från början en önskan att bevara de existerande

kommunerna och den existerande kommunindelningen. Initiativtagarna ville bevisa att de små kommunerna kan bestå som effektiva och livskraftiga enheter inom ramen av ett utvidgat interkommunalt samarbete. Grunden för samarbetet lades genom en IKT-baserad strategi. Den gemensamma IT-plattformen innebar: sammankoppling av rådhusen via fiberring (34 MB som kan förmedla dataöverföring, telefoni, videokonferenser), gemensam NT-server placerad i Tønder (en domän för alla kommunerna; reservlinje till KMD (Kommundata) via Skærbæk), Citrix metaframe, DocsOpen som gemensamt system för dokumenthantering (ett program som utvecklats och levererats av KMD), MS-Exchange som gemensamt post- och kalender-system, gemensam telefonanläggning för fyra av kommunerna, gemensamma programpaket inkl. KMD-systemet för skatt och taxering, gemensamma system för miljö- och äldreomsorgsfunktionerna. Ett kännetecken för lösningen är alltså att den är baserad på s.k. "tunna klienter" med utgångspunkt i Citrix-teknologi. Kommundata i Danmark har haft en central roll i etablerandet av de tekniska lösningarna och leveransen av programvara. KMD sköter också driften av kommunernas servrar, medan kommunerna själva har stått för utbildning av den kommunala personalen.

Den gemensamma förvaltningen vilar på avtal om utgiftsfördelning mellan de samarbetande kommunerna. Ett särskilt avtal ingicks om arbetsgivarförhållandena för den personal som flyttades från

de enskilda kommunerna till samlokaliseringen i den utvalda värdkommunen. Den enskilde medarbetaren behöll sitt anställningsförhållande till den ursprungliga kommunen. Samtidigt fick kommundirektören i värdkommunen det övergripande ansvaret för funktionen medan

det utsågs en chefstjänsteman med det dagliga ansvaret för driften av funktionen. Den sistnämnde var chefen för respektive förvaltning i värdkommunen.

Källa: intervjuer, utväreringsrapporter och projektdokumentation

Kommun-HUB:en

Ett nedifrån- och-upp-projekt

Tysvær kommun i Rogalands fylke på Norges västkust har gått i spetsen för ett ständigt mer omfattande kommunalt samarbete om IT-drift i det geografiska område som sträcker sig från söder om Bjørnefjorden i Hordaland till norr om Boknafjorden i Rogaland. Det startade 1999 med ett behov hos flera kommuner i regionen som följd av att bibliotekssystemet som de använde inte skulle uppgraderas inför millennieskiftet. I den situationen gick kommunerna Bokn, Utsira, Finnøy, Rennesøy, Sauda, Suldal och Haugesund samman om att finna och driva en ny, gemensam lösning. En gemensam server togs i bruk med Tysvær som värdkommun.

Efter goda erfarenheter av att köra bibliotekssystemet i dessa kommuner mot en gemensam server i Tysværs kommun, togs ett initiativ av de små kommunerna Bokn, Utsira, Finnøy och Forsand till samarbete om ekonomisystem. En handfull kommuner i Agderfylkena var också under en period med

i samarbetet (Lindesnes, Hægebostad, Marnadal, Audnedal och Sirdal). Dessa har nu etablerat sitt eget nätverk efter samma modell. Det var m.a.o. tal om ett utvidgat samarbete där Tysvær utöver att vara värdkommun för bibliotekssystemet tog på sig uppgiften att sköta ekonomi, ekonomiplanering, kommunal fakturering, lön och personal. Därutöver stod man också för utskrift av löne- och fakturablanketter. Det utvidgade samarbetet innebar i denna fas att totalt 14 kommuner var anslutna till en centralt placerad serverpark i Tysvær. Samarbetet hade karaktär av "outsourcing-modell", där ett antal kommuner (i olika omfattning) köpte kapacitet, service och uppgradering av Tysværs kommun.

Den valda lösningen är serverbaserad databehandling. Det innebär att man flyttar applikationerna från arbetsstationerna till centrala servrar som administrerar och behandlar program och data. All programvara är m.a.o. placerad på serverna. Systemet ställer därför inga stora krav på vare sig klientmaskin eller bandbredd. På detta sätt kan man driva

många klienter med få servrar. Brukarna får ett gemensamt gränssnitt och i stort sett gemensam programvara. Man har m.a.o. satsat på centraliserade lösningar med små krav på bandbredd, eller s.k. "tunn-klient-teknologi".

Så som Tysværmodellen framstår nu (april 2003), sköter Tysvær fortlöpande flera system för ett knippe kommuner i Rogaland och Hordaland, men därutöver har ett nytt interkommunalt samarbete utvecklats mellan 15 kommuner (Tysvær, Haugesund, Karmøy, Utsira, Bokn, Sauda, Stord, Bomløy, Etne, Ølen, Tysnes, Kvinnherad, Fitjar, Sveio och Vindafjord), som går utöver värdkommunmodellen som ursprungligen ligger till grund för Tysværmodellen. Tanke är att bygga upp ett nätverk som gör det möjligt för kommunerna att samarbeta med den omfattning och den intensitet som den enskilda kommunen själv väljer. Samarbetsmodellen öppnar för att alla kommuner kan (om de vill) upprätthålla alla typer av funktioner och kompetens. Samtidigt kan enskilda kommuner ta ini-

tativ till att specialisera sig på ett facksystem eller en funktion.

Det har etablerats en kommunikationsknutpunkt hos Allianse Nettpartner i Haugesund. Knutpunkten beskrivs som "Kommun-HUB:en" och är i realiteten en andelsförening som sköts av ett privat företag. Alla kommunerna på Haugalandet (runt Haugesund) kan koppla upp sig till denna knutpunkt. En illustration till hur det interkommunala samarbetet fungerar med denna kommun-HUB, är att Tysværs kommun sköter driften av Karmøy kommuns lösningar från WebCenter Unique. Karmøy kommun å sin sida sköter driften av Norkartsystemen åt Tysværs kommun. Ett annat exempel är att Tysværs kommun före påsken (2003) ska ta över Haugesunds kommuns WebCenter Unique-lösningar vad gäller vård- och omsorgssidan, medan Haugesunds kommun ska sköta driften av Tysværs system för distriktsskötersketjänsten.

Källa: Intervjuer och projektdokumentation

"Lärande regioner"

Finska kommuner går samman om regional utveckling i IKT-perspektiv

Programmet består av åtta kommungrupper som prövar elektroniskt baserade verktyg för att simulera den regionala utvecklingen i sina områden. Urvalet av områden representerar distrikt som har blivit något efter i närings- och samhällsutvecklingen under senare år. Det överordnade målet är att sprida informationssamhällets innovationer till regioner och grupper som löper fara att bli efter i IT-utvecklingen. Fyra av dessa kommungrupper har som uttryckt mål för sina respektive projekt att förbättra eller utveckla det kommunala samarbetet över kommungränserna. I övrigt gäller målen att stimulera demokratiska processer och den allmänna näringsutvecklingen i området. Programmet bygger på en modell som utprovades av tre kommuner i norra Karelen 1999–2000.

Programmet initierades av *Jubileumsfonden för Finlands självständighet (Sitra)*. Kommunerna anmälde sig som intresserade på inbjudan från Sitra. Åtta kommungrupper valdes ut. Gruppen av kommuner från *Åbolands skärgård* kan illustrera projektens organisering. Ansökan om att delta i programmet utarbetades av en redan existerande gemensam kommunal utvecklingsorganisation, *Skärgårdshavets utvecklingscentral*. Projektet administreras av den största av medlemskommunerna, Pargas. Åbo-

land ingår redan i ett större försök med utvidgad myndighet i samband med interkommunalt samarbete. Vidare ingår projektet i en grupp av IT-relaterade projekt.

Projektet har kommit längst med avseende på de medborgar/demokratiinriktade målen. Här har man i huvudsak följt det mönster som etablerades genom modellprojektets medborgarnät, dvs. Internetbaserade informationssidor för invånarna i kommunerna. Ett vägledningserbjudande för invånarna inrättades genom lokala IT-lotsar; det är arbetslösa som har fått en grundläggande utbildning genom programmet.

Kommunikationsteknologin som används i medborgarnätet är relativt enkel (First Class). Kommunerna i flera av grupperna är sammankopplade genom bredbandsnät, så att den tekniska grunden för kommungemensam drift finns. Med detta har kommunerna dock inte hunnit så långt.

I den preliminära utvärderingen av programmet framhävs det att framgången (fram till sommaren 2002) på många håll var ganska måttlig. Kommunerna hade koncentrerat sig på att få igång medborgarnätet. Evalueringsgruppen påpekar att många av projekten hade problem med att koppla ihop visioner och medel. Man tycktes också vara något bundna av modellprojektet som var utgångspunkten, med ganska liten anpassning till de varierande regionala förhållandena.

Källa: Sandberg och Grönholm 2002¹⁷

Slutsatser

Teknologisk plattform: Det avtecknar sig fyra kärnpunkter i valet av teknologiska lösningar: a) att etablera kommunikation mellan kommunerna; b) att etablera serverkapacitet; c) att finna aktuell programvara, och d) att utbilda personalen i systemdrift och bruk av applikationerna. I de flesta fallen utnyttjar kommunerna extern kompetens för att göra dessa val, som regel ett lokalt eller nationellt IT-företag. Kommunerna hade i utgångsläget som regel låg IT-kompetens. Kommunikations samband etablerades ofta genom att hyra linjer av ett större teleföretag. Bara i några fall har vi funnit att kommunerna är sammankopplade genom höghastighetskabel (fiber) – det gäller bl.a. några av de finska kommungrupperna. Serverkapacitet etablerades ofta genom Citrix-lösningar med s.k. tunna klienter. Detta val reducerar behovet av linjekapacitet men kräver i gengäld en hög grad av standardisering av system och applikationer. Detta kan gott kallas ett stort steg mot en gemensam IT-politik och därmed ett steg mot samkommuner på IT-området. Detta steg tas delvis på grund av teknologiskt tvång, nämligen behovet av att anpassa kommunikationslösningarna till linjer med liten kapacitet. Programvaran som valdes (e-post-system, webbpublicering, arkiv- och ekonomisystem, osv.) var som regel standardvara, utan speciella drag för respektive kommungrupper. I de flesta fallen genomfördes utbildning av personalen genom kurser och liknande för att förankra de nya lösningarna i organisationerna (se nedan). Efter vissa inkörningsproblem fungerade som regel teknologin rimligt tillfredsställande. Ett drag som går igen, är att personalen bara så småningom gör bruk av de fulla möjligheterna som ligger i teknologin och applikationerna. Teknologin är m.a.o. mera avancerad än organisationen.

Projektorganisering: Med ett undantag genomfördes alla projekten med en klassisk projektstyrningsmodell med styrgrupp, projektledare och arbetsgrupper för de olika uppgifterna. Top-down-prägeln går igen. I vissa fall kompletterades detta med en bredare utbildnings- och mobiliseringsstrategi för personalen i kommunorganisationerna. Projekten skapade ändå osäkerhet bland personalen, särskilt där det var ett uttalat mål att fördela arbetet på nya sätt. Detta kunde sluta i långvariga förhandlingar

med personalorganisationerna. Där projekten utgjorde led i bredare, regionala utvecklingsprogram etablerades naturligt nog särskilda strategier för det. Här framstår det finska projektet som det mest innovativa genom sitt bruk av arbetslösa som IT-lotsar i lokalsamhället.

Undantaget från top-down-modellen är Tysværprojektet som kämpats fram av eldsjälur nedifrån. Projektet organiseras av de lokala IT-cheferna och finansieras över deras ordinarie budgetar, delvis under motstånd från politisk och administrativ ledning (motståndet övergår så småningom i stöd).

Val (och bortval) av partner: I huvudsak är det grannkommuner som samlas kring ett gemensamt IT-baserat projekt. Det framhävs ofta att de har en lång tradition av samarbete; det aktuella IT-projektet representerar inte något nytt i det avseendet. Det stora rumsberoende nätverket uppstår alltså inte på grund av dessa initiativ. Undantaget är Tysværprojektet som involverar ett större antal kommuner utöver det distrikt som normalt samarbetar om interkommunala projekt (en tid sträckte sig samarbetet över tre fylken). Samtidigt är det så att partner både skalas av och tillkommer under projektperioden. Orsaken till partnerbortfall kan vara både geografisk "pull" och teknologisk pionjärcostnad. Den förstnämnda faktorn visar sig genom att enskilda kommuner undervägs upptäcker att de mera naturligt hör hemma i andra geografiska konstellationer och finner att samarbetet kommer att binda upp dem "i fel riktning". Några kommuner väljer att avstå från samarbetet när de finner att de redan gjort IT-investeringar som kommer att bli olönsamma om de går med i ett samarbete som baseras på andra lösningar. I det stora hela ser det ut som om grannskap är viktigare för samsarbetsnätverken än att "lika barn leker bäst". Ändå är det så att samarbete mellan en rad små kommuner och en stor centrumkommun kan bjuda speciella utmaningar. I fallen Vestsønderjylland och Tysvær fungerar samarbete mellan stora och små. I Numedalsregionen föll den största kommunen, Kongsberg, bort. I fallet De Digitala Kommunerna är det ett underförstått mål att förbigå de stora, närliggande städerna Horsens och Vejle.

Val av uppgifter och integrationsnivå: I dessa projekt ger det sig själv att

kommunerna samarbetar om IT-funktionen. En gemensam plattform är en nödvändig grund för vidare samarbete. I Tysværprojektet har det bara funnits begränsade ambitioner att utsträcka det gemensamma utöver IT-funktionen. I gengäld fördjupas detta samarbete ständigt. De danska projekten representerar den mest djupgående integrationen, med gemensam lösning av uppgifter på en rad administrativa områden (skatteförvaltning, ekonomistyrning, löne- och personförvaltning, miljöskydd m.m.). Utanför IT-området är detta det tydligaste exemplet på att uppgifter löses tvärs över och oberoende av kommungränser. Från en värdkommun betjänas hela området t.ex. med avseende på skatteförvaltningen, ekonomistyrningen eller personalfunktionen. När det gäller uppgifter som är mera direkt riktade till allmänheten, finns det få exempel på gemensam drift. Sekvensen i utvecklingen av gemensam drift är att IT-funktionen först görs gemensam, därefter intern administration (e-post, arkivsystem, journalföring och liknande) och så de tyngre, medborgarinriktade uppgifterna. Men det sista kan vara ett tidskrävande projekt.

Integrationsnivåerna varierar starkt i dessa projekt. De sträcker sig från samarbete om drift av en gemensam server hos ett privat IT-företag till samlokalisering av driftsfunktioner som placeras i en av kommunerna (t.ex. de vestsønderjylländska kommunerna). I förhållande till typologin över samarbetsformer i figur 1, är det inslag av "samkörning" som förekommer. Det kan kanske sägas att man har tagit ett steg in i samverkansområdet genom en gemensam IT-politik. Där man har försökt att utveckla en gemensam politik på andra områden, t.ex. personalfunktionen, har det medfört mycket gnissel mellan kommunerna.

När det gäller hur samkörningen organiseras (driftsgemenskap) är det out-sourcing-modellen som medför minst problem. Här är det ingen personal som flyttas från en kommun till en annan – ett fristående företag gör jobbet. Där man väljer värdkommun/samlokaliseringsmodellen, medför det förhandlingskostnader om arbetsgivarförhållanden o.dyl. De vestsønderjylländska kommunerna ser ut att ha lyckats med denna modell på grund av att man varit noga med balansen i samlokaliseringen. Dvs. att man fördelade de olika uppgifterna på olika kommuner på så sätt att var och en av de samarbetande kommunerna fick ansvaret för en funktion och därmed blev värdkommun för denna funktion. Generellt gäller det att organi-

sationsaspekten i många projekt är mera framträdande än IT-aspekten. Införande av en ny IT-plattform utgör ett tillfälle att också införa nya styrnings- och ledningsmodeller, t.ex. kontraktstyrningsformen.

Bidrar IKT-projekten till att avhjälpa småkommunsyndromet?

Småkommunsyndromet har tidigare beskrivits som

- a) skalproblemet – på grund av litet befolkningsunderlag kan man inte uppnå de stordriftsfördelar i tjänsteproduktion och inköp som större kommuner kan;
- b) kompetensproblemet – på grund av perifer lokalisering har kommunen problem med att skaffa eller behålla högt kompetent arbetskraft; och
- c) transaktionskostnadsproblemet – på grund av utspridd bosättning är det stora avstånd som skapar extra kostnader i tjänsteproduktionen.

I förhållande till skalproblemet har kommunerna på IT-sidan haft tydlig nytta av dessa projekt. Genom samarbetet har de fått bättre upphandlingsvillkor (större rabatter) vid köp av utrustning och tjänster, från maskinvara och linjehyra till programvara och konsulttjänster. Även för små kommuner kan dessa besparingar uppgå till hundratusentals kronor. I anknytning till samarbete på andra områden har de ännu inte uppnått sådana besparingar. Här är det de danska kommunerna som har haft de klaraste ambitionerna, men slutsatsen är tills vidare att vinsten av samarbetet först och främst gäller kvaliteten på uppgiftslösningen som har förbättrats, medan kostnadsbesparingar ännu inte har uppnåtts – tjänsterna har m.a.o. inte blivit billigare. Ett förhållande som påverkar kvaliteten i uppgiftslösningen är förbättrad driftsstabilitet. Genom värdkommunmodellen är uppgiftslösningen inte så beroende av enskilda personers närvaro. Detta gör uppgiftslösningen mindre sårbar vid sjukdoms- eller semesterfrånvaro eller vakanser. Det förekommer t.ex. mindre ofta att personer som ringer blir vidarekopplade utan att få kontakt med någon som kan svara på frågor.

Kompetensproblemet kan också avhjälpas något genom dessa samarbeten. Där man har prövat värdkommunmodellen sägs det att den professionella miljön har blivit intressantare. Tjänstemännen upplever det som mer tillfredsställande att ha yrkeskolleger att samarbeta med än att fungera i ensamhet som enda representant för yrket på fältet, så som det ofta

kan vara i små kommuner. Man tycker sig också få flera och bättre kvalificerade sökande till nya eller obesatta tjänster. Det ryktas i de professionella miljöerna om otraditionella lösningar, något som attraherar personer som gärna vill pröva något nytt.

När det gäller det tredje av de nämnda problemen, transaktionskostnadsproblemet knutet till långa reseavstånd i kommunerna, är de aktuella projekten mindre ägnade att kasta något ljus över den frågan. Detta är en utmaning som särskilt gäller de tunga, medborgarinriktade uppgifterna, där kommunernas personal måste resa från brukare till brukare eller där det på grund av långa avstånd måste finnas flera institutioner (t.ex. skolor och skolklasser) än vad fallet skulle ha varit i mera tätbefolkade kommuner. Eftersom kommunerna inte har utvecklat samarbetet särskilt långt på dessa områden, finns det inte heller något särskilt erfarenhetsmaterial att bygga på. Ändå finns det flera exempel på att enskilda kommuner genom ny teknologi kan nå effektiviseringsvinster med avseende på långa reseavstånd. t.ex. genom kommunikation via SMS med omsorgspersonal på fältet eller via laptop- och e-postlösningar (IKT-baserade samarbetslösningar beskrivs t.ex. i Severinson Eklund m.fl. 2002).¹⁸ Det är ju strängt taget inte nödvändigt med interkommunalt samarbete för att uppnå sådana vinster. Men de vinster som små kommuner kan uppnå genom samarbete omkring IT-funktionen, kan mycket väl fortplanta sig vidare till bättre tekniska möjligheter för uppgiftslösning "ute på fältet" inom omsorgssektorn. Men detta är alltså ett förhållande som vi inte har kunnat studera direkt.

Första steg mot kommunsammanslagning eller strategi för att bevara småkommunernas självstyre?

Flera av de kommunala gemenskaperna var mycket medvetna om denna problemställning. Att bevara självständigheten var t.ex. ett uttalat mål för de danska samarbetena. Till att börja med var denna önskan så stark att den lade sordin på samarbetslusten eftersom man var rädd för att ett lyckat samarbete skulle kunna uppfattas som ett argument för sammanslagning. Denna ängslan avtog med tiden, och man såg mera avslappnat på samarbetet. I alla samarbetena fanns det klara önskemål och ambitioner att utveckla samarbetet vidare till flera uppgiftsområden med hjälp av

IKT. Samarbetet hade bidragit till att tydliggöra skillnaden mellan kommunalt självstyre och drifts- och arbetsgemenskap. Man kan mycket väl fördjupa driftsgemenskapen utan att säga farväl till lokalt självstyre eller småkommunernas många fördelar.

Ger det IKT-baserade samarbetet kommunerna större systemkapacitet och därigenom större demokratisk kapacitet? Ett stycke på väg är svaret ja. På IKT-området stärks systemkapaciteten definitivt genom samarbetet. Och eftersom IKT är en så väsentlig komponent i alla kommunala operationer, verkar det rimligt att förvänta att den kommunala systemkapaciteten generellt stärks. Men samtidigt är det också tydligt att den kommunala organisationen behöver en ganska lång anpassnings- och inlärningsperiod för att ta de nya möjligheterna i bruk i större omfattning.

Noter

- ¹Dahl, R. og E. Tuft (1973). *Size and Democracy*. Palo Alto: Stanford University Press
- ²Deutsch, K. W. (1965). *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*. N. Y.: The Free Press (1. utg. 1963)
- ³Castells, M. (1996/2000): *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell Publishing
- ⁴Frissen, P. (1997). "The Virtual State. Postmodernisation, Informatisation and Public Administration". I B. D. Loader, red. *The Governance of Cyberspace*. London: Routledge
- Fountain, J. (2001): *Building the Virtual State* Washington, DC: Brookings Institution Press
- ⁵Ollson, A. R. (1999). *Elektronisk demokrati*. Stockholm: SOU 1999:12 (Demokratiutredningen)
- Haug T., V. Enebakk og R. Schjølberg (1999). *Demokrati og IKT*. Oslo: TIK Skriftserie Nr. 1/1999
- Grönlund, Å. og A. Ranerup (2001) (red): *Elektronisk förvaltning, elektronisk demokrati. Visioner, verklighet, vidareutveckling*. Lund: Studentlitteratur
- Hoff, J. (2000) (red.). *Democratic Governance and the New Technology*. London: Routledge
- ⁶Loader, B. D. red. (1998). *Cyberspace Divide*. London: Routledge
- Frønes, I. (2002). *Digitale skiller: utfordringer og strategier*. Bergen: Fagbokforlaget
- Norris P. (2002): "Revolution, What Revolution? The Internet and U.S. Elections, 1992-2000". I E.C. Kamarck og J.S. Nye Jr. (red), *Governance.com. Democracy in the Information Age*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press
- ⁷Castells, M og P. Himanen (2002). *The Information Society and the Welfare State. The Finnish Model*. Oxford: Oxford University Press
- ⁸Clarke, S. E. og G. L. Gaile (1998). *The Work of Cities*. Minneapolis: University of Minnesota Press
- ⁹Baldersheim, H. , A. Fimreite og T. Strand (1992). *Interkommunalt samarbeid i Norden*. Bergen: LOS-senteret Rapport 9203
- ¹⁰Sandberg, S og K. Ståhlberg (2000). *Nordisk regionalförvaltning i förändring*. Åbo: Åbo Akademi
- ¹¹Pierre, J. og B. Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage
- ¹²Sullivan, H. og Chr. Skelcher (2002). *Working Across Boundaries. Collaboration in Public Service*. London: Palgrave
- ¹³Hardin, G. (1968). "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162: 1243-1248
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press
- ¹⁴Buchanan, D. og D. Boddy (1992). *The Expertise of the Change Agent*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall
- ¹⁵March, J. G, og J.P. Olsen 1995. *Democratic Governance*. N.Y.: The Free Press
- ¹⁶Projektet är ett led i ett större forskningsprogram, Kommunestrukturprogrammet, finansierat av Kommunenes Sentralforbund september 2002 – maj 2003. Projektet genomförs vid Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, av professor Harald Baldersheim och försteamanuens Morten Øgård.
- ¹⁷Sandberg, S. og S. Grönlund (2002). *Lärande regioner – lär sig regionerna?* Evalueringsrapport, Åbo Akademi
- ¹⁸Severinson Eklund, K. m fl (2002). *Knowledge Exchange, Communication and Context in Electronic Networks (KnowHow)*. Stockholm: Kungl. Tekniska Högskolan (Vinnova Rapport VR 2002:8)

Är det dags för en ny indelningsreform?

Björn Sundström

Inledning

Huvudsyftet med detta inlägg är att försöka beskriva kommunsektorns förutsättningar för att klara sina välfärdspolitiska åtaganden utifrån de demografiska och samhällsekonomiska förändringar som sker och har skett.

I detta ligger också att försöka ge svar på frågan om kommunsammanslagningar är bästa receptet för att välfärden skall säkras i hela landet, eller om det finns mer verkningsfulla åtgärder.

Kommunerna och den lokala självstyrelsen

I Sverige finns en mycket lång tradition av att besluta lokalt om lokala angelägenheter. Både på landsbygden och i städerna fanns under medeltiden en utvecklad lokal självstyrelse. I en tidig svensk författning (kung Magnus Erikssons landslag), från mitten av 1300-talet, garanterades bönderna både personlig och ekonomisk frihet, liksom rätten att påverka nationella angelägenheter.

På 1680-talet genomförde kung Karl XI en jordreform som innebar att adelns stora jordegendomar styckades upp och att de självägande böndernas ställning stärktes. Jordreformen kom att ha stor betydelse för den lokala självstyrelsens fortsatta utveckling i Sverige.

Under 1700-talet utsträcktes den lokala självstyrelsen till kyrkliga angelägenheter. Invånarna inom en lokal enhet kallad socken fick rätt att besluta om kyrkobyggen och kyrkans ekonomiska angelägenheter. En liknande utveckling skedde också inom städerna.

Under samma århundrade ålades både städerna och socknarna ansvaret för att ta hand om fattiga invånare. Senare utsträcktes detta sociala ansvar till att också omfatta grundläggande undervisning.

Den lokala självstyrelsen på landsbygden fick någorlunda fasta former genom särskilda förordningar år 1807 respektive år 1843. Städernas styrelse förblev dock oreglerad.

Under 1800-talets första hälft hade föreställningen om en kommun som en självständig juridisk person ännu inte vuxit fram. Istället uppfattades invånarna i socknen eller staden som självstyrelsens egentliga subjekt.

1862 års kommunalförordning

Vid 1800-talets mitt stod det svenska samhället inför betydande omvälvningar. Befolkningen ökade, skråväsendet avskaffades och näringsfrihet infördes. Fattigvården reglerades. Ståndsriksdagen avskaffades och ersattes med en tvåkammarriksdag. År 1842 infördes obligatorisk folkskola.

Denna samhälleliga utveckling är bakgrunden till 1862 års kommunalreformerna då kommunerna fick nya uppgifter inom ramen för ett samhället modernt lagverk – *1862 års kommunalförordning*.

Då gjordes också en landsomfattande kommunindelning, vilken för landsbygdens del anpassades till den kyrkliga sockenindelningen. 1860-talets kommuner bestod av städerna (89 stycken), 2 400 landskommuner (tidigare benämnda socknar) samt ett tiotal köpingar, ett mellanting mellan landskommun och stad.

Finansieringen av kommunal verksamhet tryggades genom att kommunerna tillskrevs egen beskattningsrätt, där skattens storlek avgjordes samtidigt som budgeten antogs.

1862 års kommuner hade endast begränsade uppgifter. Folkskola och fattigvård dominerade. Med begränsade uppgifter behövde heller inte kommunerna ha så stora resurser. Även de allra minsta av de 2 500 kommunerna klarade sig länge utan stöd av ett mer omfattande samarbete med andra kommuner.

1862 års reform innebar även att *landsting* skapades som en ny kommunform på regional nivå. Gränserna bestämdes i stort sett av gränserna mellan länen.

Kommunreformen tillkom genom en politisk kompromiss mellan konservativa och liberala krafter i dåtidens svenska samhälle. För liberaler var kommuner frivilliga sammanslutningar mellan individer. Kommunerna troddes också kunna bli ett lokalt skydd mot statlig över-

höghet och maktfullkomlighet. För konservativa politiker var kommunal självstyrelse också något eftersträvansvärt, men av helt andra orsaker. Kommunerna sågs som statens lokala nätverk och ansågs främja ordning och social stabilitet.

Med facit i hand kan man konstatera att det konservativa synsättet under lång tid blivit det förhärskande i den praktiskt förda politiken. Redan i riksdagsbeslutet om kommunreformen framgick att kommunerna sågs som delar av statsmakten. När socialdemokraterna kom i permanent regeringsställning efter andra världskriget valde man att anamma det traditionellt konservativa synsättet vad beträffar kommunernas förhållande till staten.

Vid tillkomsten av 1862 års kommunalförordning hade endast 6 procent av befolkningen kommunal rösträtt. Inte förrän genom rösträttsreformerna åren 1918 och 1921 infördes allmän och lika rösträtt i kommunerna. Kommunal självstyrelse i Sverige introducerades sålunda innan den kommunala demokratin fått fullt genomslag.

Indelningsreformerna

Samhällsutvecklingen kom efterhand att på olika sätt passera 1860-talets kommunindelning. Bland annat innebar urbaniseringen att befolkningen i många redan små kommuner minskade ytterligare.

I kombination med samhällets alltmer omfattande ansvarstagande på olika områden ledde detta till att kommunerna kom att framstå som alltför små och ekonomiskt resurssvaga. En genomgripande förändring blev därför närmast nödvändig, framför allt för att den kommunala självstyrelsen skulle kunna överleva på landsbygden. År 1943 hade Sveriges minsta kommun endast 78 invånare.

1952 års storkommunreform

År 1946 fattade riksdagen ett principbeslut om en ny kommunal indelning. Efter några års utredande genomfördes den första kommunindelningsreformen år 1952. Reformen berörde endast landskommunerna och genom reformen minskade antalet kommuner från 2 498 till 1 037, varav

88 köpingar, 133 städer och 816 landskommuner. Den genomsnittliga folkmängden i landskommunerna ökade från 1 500 till 4 500 personer.

I sitt slutförslag konstaterade den kommitté som utredde reformen att det var nödvändigt att slå samman landskommunerna till befolkningsmässigt större enheter. I annat fall skulle de mindre kommunerna bli fullständigt beroende av statlig finansiering, vilket på sikt skulle innebära att den lokala självstyrelsen skulle försvinna. Vidare konstaterades att sammanslagningarna måste resultera i att samtliga kommuner fick en befolkning på åtminstone mellan 2 000 och 3 500 invånare. Denna folkmängd påstods vara en absolut förutsättning för att kommunerna skulle kunna klara de serviceuppgifter som staten ålagt dem att utföra.

Kommunindelningsskommittén kom också fram till att de nya sammanslagna kommunerna mycket väl kunde avvika från de lokala enheter, dvs. församlingar, som medborgarna själva identifierade sig med.

1962 års kommunblocksreform

Till följd av den fortsatta urbaniseringen under 1950-talet fortsatte också folkminskningen i de små landskommunerna. År 1950 hade 350 kommuner mindre än 2 000 invånare, dvs. målet för 1952 års indelningsreform.

Vidare expanderade den kommunala verksamheten snabbt under 1950-talet. I mitten av 1960-talet hade de totala utgifterna mer än fördubblats i förhållande till 1952 års nivå. Nya lokala utgifter tillkom samtidigt som ansvaret för befintliga uppgifter utvidgades, t.ex. i form av kravet på en utbyggd obligatorisk grundskola.

Dessutom tog den kommunala administrationen en allt större andel av kommunernas resurser i anspråk, vilket huvudsakligen berodde på att byråkratin ökade. Staten började ställa krav på bättre kommunalpolitiskt beslutsunderlag, vilket i praktiken framtvungade mer komplicerade beredningsförfaranden och därmed fler kommunalt anställda tjänstemän.

För de befolkningsmässigt minsta kommunerna blev detta en närmast övermänsklig uppgift. Med minskande befolkning följde också minskande skatteunderlag, vilket i sin tur medförde att de små kommunerna, trots stora skattehöjningar, i många fall inte kunde ge en godtagbar service till sina invånare. Temporärt löstes uppgiften genom kommunalt samarbete, t.ex. genom gemensamma skolor. Många kommuner inledde dessutom

diskussioner om att på frivillig grund gå samman i syfte att skapa större och ekonomiskt mer bärkraftiga enheter.

I den situationen tillsatte regeringen en ny statlig kommitté (i slutet av 1950-talet) med uppgift att studera behovet av, och grunderna för, en fortsatt indelningsreform. Kommittén gjorde en genomgång av kommunernas arbetsuppgifter för att bedöma vilket befolkningsunderlag som krävdes för att de i ekonomiskt avseende och på annat sätt skulle fungera effektivt. Vid bedömningen fästes också stor vikt vid önskemålet att åstadkomma kommuner som var lämpligt geografiskt utformade för att bilda lokala enheter i ett mer ambitiöst system för samhällsplanering än vad som tidigare tillämpats.

Lösningen på dessa frågor var enligt kommitténs förslag – som presenterades år 1961 – att landet indelades i närmare 300 kommunblock utformade så att de svarade mot de olika tätorternas spontana omland. Den tätort dit befolkningen reste till sina arbetsplatser, eller för att utträta sina dagliga ärenden, skulle också utgöra centralort i kommunblocket. Kommunblocken skulle i sin tur ligga till grund för bildandet av nya så kallade storkommuner.

Förslaget innebar således en övergång från en indelning där kyrkan hade varit medelpunkten, till en indelning där de kommersiella centralorterna sattes i centrum.

Kommittén konstaterade att en utbyggd obligatorisk grundskola förutsatte kommuner med minst 7 500 – 8 500 invånare. En fullt fungerande åldrings- och socialvård ansågs kräva cirka 6 000 invånare. Om dessutom kommunerna skulle ha ansvar för flertalet näringsgrenar och all offentlig service som skulle finnas i en kommun ställdes kravet till minst 30 000 invånare.

Utredningens slutgiltiga förslag innebar att samtliga nya kommunblock (storkommuner) skulle ha minst 8 000 invånare år 1975. Regeringen fastställde senare antalet kommunblock till 282.

När riksdagsbeslutet om en ny indelningsreform fattades år 1962 tog två av de icke-socialistiska partierna avstånd från regeringens förslag. Det rådde en rätt bred enighet om att förvaltningsargumenten talade till förmån för en ny kommunindelning. Men många borgerliga politiker ansåg att den kommunala demokratin skulle komma att lida alltför stor skada

eftersom antalet kommuner, och därmed antalet förtroendevalda, skulle minska drastiskt.

1969 års beslut om obligatorium

Till en början gjordes ett försök att genomföra kommunsammanläggningarna på frivillig grund. Kommunsammanläggningarna gick dock trögt i hela riket. I slutet av 1960-talet hade endast 75 kommunblock bildats.

Den dåvarande socialdemokratiska regeringen tog tag i frågan och beslutade år 1969 att återstående indelningsändringar, enligt det ursprungliga förslaget, skulle genomföras obligatoriskt i två etapper. Flertalet kommunsammanslagningar skulle vara genomförda den 1 januari 1971. De resterande den 1 januari 1974.

Den dåvarande oppositionen (moderaterna, folkpartiet och centerpartiet) motsatte sig regeringens beslut. De tre så kallade borgerliga partierna hävdade att medborgarnas delaktighet i lokalpolitiken skulle undergrävas med färre politiker samtidigt som man varnade för ett ökat tjänstemannavälde och en växande kommunal byråkrati.

Genom riksdagens beslut om tvångsvisa sammanläggningar minskade antalet kommuner från 848 år 1969 till 464 år 1971 och 278 år 1974.¹

Konsekvenser av indelningsreformerna

Då indelningsreformen var slutförd vid årsskiftet 1973/74 uppgick antalet kommuner som ovan redovisats till 278. Genom ytterligare en kommunsammanläggning minskade antalet kommuner till 277 år 1977.

Kommundelningar

Mellan 1977 och 2003 har 13 kommuner tillkommit genom delningar. Den senast genomförda delningen gällde Uppsala kommun som delades upp i två nya kommuner, Uppsala och Knivsta, den 1 januari 2003.

Med tanke på att antalet delningar (13) och delningsansökningar (ytterligare cirka 15 stycken) varit relativt få sedan kommunblocksreformen, torde man med fog kunna påstå att reformen varit relativt lyckad. Erfarenheterna från genomförda kommunindelningar är att de nybildade

kommunerna varken fått bättre eller sämre ekonomi än andra kommuner.

Beträffande frågan om kommunindelningarna resulterat i en bättre demokrati respektive samhörighet människor emellan går det inte att ge något entydigt svar. Vissa tycker si och andra tycker så.

Representativ demokrati och medborgardeltagande

I den svenska kommundebatten har det sedan länge funnits ett samförstånd kring uppfattningen att den representativa demokratin bör vara en del av det lokala folkstyret. I enlighet med denna föreställning blir medborgarnas viktigaste roll att rösta i allmänna val. I den direkta styrningen av den kommunala förvaltningen spelar däremot den vanlige medborgaren en passiv roll eftersom den styrande makten har överlämnats till kommunpolitikerna fram till nästa val.

Genom den andra kommunindelningsreformen minskade antalet kommunala förtroendeuppdrag från 188 000 år 1964 till cirka 75 000 år 1974. En rad undersökningar har visat att de som erhöll politiska förtroendeuppdrag efter reformen genomsnittligt var mer engagerade än flertalet av de förtroendemän som fanns tidigare.

Mycket tyder på att den kommunala representativa demokratin har vitaliserats i en rad avseenden efter de två indelningsreformerna. Utvecklingen efter år 1974 har pekat mot större partipolarisering, en mer öppen partipolitisk debatt, större massmedial bevakning av kommunpolitiken samt ökade kunskaper hos väljarna om vad de olika partierna står för.

De senaste 20 åren har dock den lokala representativa demokratin utsatts för nya problem och utmaningar. I stället för att söka sig till de etablerade partierna väljer allt fler invånare att aktivera sig i små lokala partier och i olika aktionsgrupper.

I takt med att tjänstemanna- och politikerrollen i kommunerna allt mer professionaliserats har också den tilltagande byråkratiseringen kommit att kritiseras. Många menar att medborgarnas möjligheter att fortlöpande påverka det kommunala beslutsfattandet har försämrats.

Det övergripande intrycket efter indelningsreformerna är dock att den kommunala representativa demokratin förstärkts.

Politisk legitimitet

Med politisk legitimitet avses huruvida medborgarna uppfattar de politiska institutionerna och de politiska besluten som goda och rättvisa.

Kommunernas legitimitet som serviceproducenter har varit betydande under lång tid. Medborgarna förefaller, till och med i dagens ekonomiska kristider, vara relativt nöjda med den service som kommunerna producerar.

I sammanhanget bör vidare nämnas att indelningsreformerna aldrig avsåg att skapa naturliga lokala kulturgemenskaper som kan uppfattas som legitima av kommuninvånarna. Istället avsåg sittande regeringar och riksdagens majoriteter att skapa lokala politiska enheter med handlingskapacitet och förmåga att fungera som effektiva serviceproducenter i industrisamhället inom en rad välfärdsområden.

Kommunal handlingskapacitet

Kommunal handlingskapacitet förutsätter viss suveränitet inom territoriet och gentemot omvärlden. Handlingskapaciteten kan begränsas av en mängd faktorer. Brist på ekonomiska resurser undergräver i praktiken den kommunala handlingskapaciteten liksom lagstiftning som påtvingas kommunerna från statens sida.

Indelningsreformerna genomfördes med den uttalade politiska ambitionen att stärka den kommunala handlingskapaciteten. Om så har blivit fallet kan diskuteras. Genom statlig detaljstyrning har den kommunala självstyrelsen kraftigt beskurits. Det paradoxala är att när staten gav kommunerna ett utökat ansvar för en rad centrala välfärdsområden ökade också statens ambitioner att påverka och utveckla dessa.

Ett annat problem är att kommunernas egna ekonomiska resurser (intäkter från skatter och avgifter) inte räckt till för att finansiera all den verksamhet som kommunerna faktiskt bedriver, och till övervägande delen är ålagda att bedriva. Vidare varierar kommunernas skattebas, dvs. den beskattningsbara inkomsten per capita, mellan kommunerna.

Behov av utjämning

För att kommunerna skall kunna leva upp till riksdagens uttalade ambitioner om att alla kommuner skall ha likvärdiga förutsättningar för att bedriva kommunal verksamhet har staten tvingats införa en långtgående utjämning mellan kommunerna. Under större delen av 1900-talet har kommuner och landsting fått någon form av statligt bidrag i syfte att utjämna skillnader i ekonomiska förutsättningar.

Första gången riksdagen lämnade statsunderstöd till skattetyngda kommuner var år 1917. Ett utjämningsystem i egentlig mening infördes dock inte förrän år 1966. Systemet bestod av två delar: inkomstutjämning samt ett särskilt utjämningsbidrag till kommuner med hög utdebitering. Dessutom fanns ett flertal specialdestinerade statsbidrag, varav 60 procent gick till skolan och 30 procent till barnomsorgen. Endast en mindre andel av statsbidragen gick till äldreomsorgen.

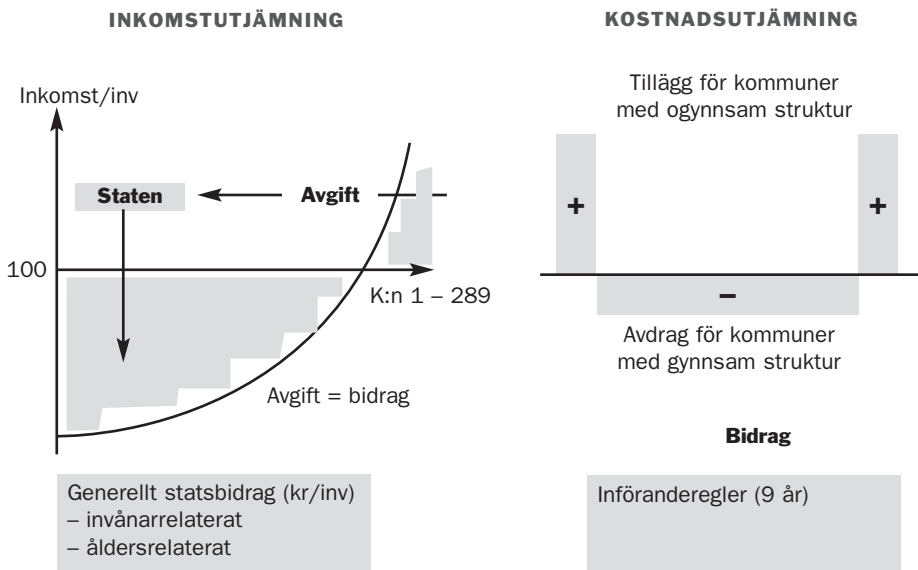
År 1993 genomfördes omfattande förändringar i bidragssystemen till kommuner och landsting. Den största förändringen för kommunerna var att flertalet av de specialdestinerade statsbidragen togs bort. Bidragen ersattes med ett generellt bidrag, dvs. med ”alla pengar i en påse”. Avsikten med systemet var bl.a. att åstadkomma en nettoström av bidrag från staten till kommunerna. Det statliga utjämningsbidraget för kommunerna bestod av tre delar: *inkomstutjämning*, *kostnadsutjämning* och ett *tillägg för befolkningsminskning*.

Redan vid införandet av 1993 års system stod det klart att det fanns ett antal kvarstående problem. En ny utredning, *Strukturkostnadsutredningen* (SOU 1993:53), fick därför i uppgift att vidareutveckla kostnadsutjämnningen. Ett ytterligare problem var att inte alla kommuner omfattades av systemet. Kommuner med en skattekraft som var högre än den garanterade hamnade utanför bidragssystemet. Statsbidraget kunde därför inte användas vid generella ekonomiska regleringar mellan staten och kommunerna. Vidare gav systemet välbärgade kommuner incitament att skilja sig från moderkommunen eftersom ”rika” kommuner fick behålla de skatteintäkter som genererades av den skattekraft som översteg den garanterade. Som en följd härav kunde de ekonomiskt mest välbärgade kommunerna nöja sig med en betydligt lägre utdebitering än övriga kommuner.

Dagens utjämningsystem

Det statsbidrags- och utjämningsystem som gäller fr.o.m. den 1 januari 1996 består av fyra delar: *inkomstutjämnning*, *kostnadsutjämnning*, ett *generellt statsbidrag* samt *införanderegler*.

Figur 1
Utjämningsystemets principiella uppbyggnad



Inkomstutjämnningen, som utjämnar för skillnader i skatteinkomster vid enhetlig utdebitering, innebär att kommuner och landsting med en skattekraft under riksgenomsnittet får ett bidrag från staten. Summan av bidragen är lika stor som summan av de avgifter som tas ut från kommuner och landsting som har en skattekraft som ligger över riksgenomsnittet.

Kostnadsutjämnningen, som utjämnar för strukturella behovs- och kostnadsskillnader, innebär att kommuner och landsting med ogynnsamma strukturella förhållanden får ett bidrag från staten. Summan av bidragen är lika stor som summan av de avgifter som tas ut från kommuner och landsting som har en mer gynnsam struktur.

Kommunerna och landstingen erhåller ett *generellt bidrag* från staten som i princip utbetalas lika i kronor per invånare. Bidragen är olika stora till kommunerna respektive landstingen.

Utjämningsystemet införs successivt under nio år, dvs. fram till 2005, för att mildra omfördelningseffekterna. *Införandereglerna* begränsar bidragsminskningarna över hela nioårsperioden. För kommunerna har också bidragsökningarna begränsats under de första tre åren.

En ny ekonomisk geografi har skapat en tudelning av landet

Under de senaste tio åren har omvandlingen av Sveriges ekonomiska geografi gått in i en ny fas. De ekonomiska och sociala drivkrafterna har förändrats. Stora delar av landet har krympt och fortsätter att krympa. I praktiken har det visat sig att visionen "Hela Sverige skall leva" är svår att leva upp till. Detta framgår alltmer tydligt av både befolkningsstatistiken och den ekonomiska statistiken.

Utvecklingen är bl.a. en följd av ekonomisk avreglering, en ny stabiliseringspolitik, K-samhällets snabba framväxt, basindustriernas utfasning och ett allt starkare genomslag av drivkrafterna i den nya ekonomiska geografin. Det senare innebär i korthet att i avreglerade ekonomier får större och täta regioner en starkare tillväxtförmåga än mindre och glesa. Och möjligheterna att motverka detta med politiska styrmedel är starkt begränsade.

Det finns också andra mer djupgående förklaringar till utvecklingen. Befolkningsstillväxten i Sverige har dämpats. Födelseöverskotten är numera begränsade till ytterst få delar av landet och invandringen sker på andra villkor än tidigare. Antalet födda har varit mindre än antalet döda under fyra av de fem senaste åren. Något liknande har tidigare inte inträffat sedan krigsåret 1809.

En ny stabiliseringspolitik

De senaste femton åren har svensk ekonomi genomlöpt fyra relativt tydliga faser och är nu på väg in i en femte. Dessa faser kan översiktligt sammanfattas med följande indelning:



Medlemskap i EU och nationell valutareglering har inte bara ersatts med offentliga utgiftstak. Sverige har fått en ny s.k. stabiliseringspolitisk regim. Den juridiska ramen för både penning- och finanspolitik har stöpts om. Kortsiktighet, inflation och tillhörande beteenden har ersatts med långsiktighet och konkreta mål om prisstabilitet.

Regioner och lokala marknader som tidigare var skyddade av finanspolitik bakom en mur av valuta- och kreditregleringar, uppräknings-system för förändrade priser och räntebidrag, är numera inlemmade i en värld där regionala och lokala konkurrensvillkor spelar en helt annan roll. Marknadsvillkoren är reala och finanspolitiken svagare. Dessutom har ett flertal nyckelmarknader avreglerats. De ekonomiska riskerna har förändrats. Särskilt på små marknader har risken ökat.

Sysselsättningsutvecklingen

Hela övergången till den nya ekonomin har medfört djupgående förändringar i sysselsättning och arbetslöshet. Under de tre till fyra första åren på 1990-talet föll sysselsättningen i landet som helhet med över 500 000 personer. Den öppna arbetslösheten steg till över 8 procent. I de mest utsatta delarna av landet föll sysselsättningen med 20 procent på tre år.

Den nationella nedgången i sysselsättningen nådde sin botten 1993. Men detta var inte bottenåret i alla delar av landet. I hälften av landets 109 lokala arbetsmarknader föll sysselsättningen ytterligare fram till och med utgången av år 1999.² Efter en tillväxtperiod på fem år (1997–2001) verkar nu ekonomin återigen vara på väg in i en avmattningsperiod.

Det finns ett starkt samband mellan regionstorlek, sysselsättning och inkomstutveckling. Mellan 1990 och utgången av år 2000 växte hushållens reala lönesumma med drygt 25 procent i landet som helhet. Men utvecklingen var kraftigt snedfördelad. I sex lokala marknader – Stockholm, Uppsala, Göteborg, Umeå, Gnosjö och Gislaved – växte lönesumman med över 30 procent. I cirka hälften av landets 109 lokala arbetsmarknader var tillväxten mindre än 15 procent. I nästan femton lokala arbetsmarknader var den mindre än 5 procent eller negativ.

Mycket talar för att sysselsättningstillväxten kommer att koncentreras till knappt 35 lokala arbetsmarknader under de kommande tio åren.³ Av de 25 lokala arbetsmarknader som beräknas få en mer än 10-procentig sysselsättningsminskning är samtliga små. Dessutom finns ett stort antal marknader som beräknas få mellan 5 och 10 procent lägre sysselsättning år 2010 jämfört med år 2000. Med några få undantag är även dessa lokala arbetsmarknader små.

I figur 2 redovisas den prognostiserade sysselsättningsutvecklingen i landets arbetsmarknadsregioner under perioden 2000–2010.

Befolkningsutvecklingen

Under 1990-talet ökade befolkningen i 113 kommuner medan den minskade i 176. Av dem som ökade återfinns 105 i stora lokala arbetsmarknadsregioner. Endast 8 kommuner med befolkningsökning ingår i små lokala arbetsmarknader, bl.a. Gnosjö och Gislaved. Sedan 1995 har drygt 200 av Sveriges 290 kommuner drabbats av minskad befolkning. Endast 40 kommuner ökade sin befolkning med mer än 2 procent under perioden 1995–2000.

Av de 176 kommuner som minskade sin befolkning under 1990-talet återfinns 83 i stora lokala arbetsmarknader medan 93 ligger i små. Kännetecknande för de 83 kommuner som krymper trots att de ingår i en stor lokal arbetsmarknad är att de är svagt integrerade med den lokala marknadens tillväxt. Kommunerna är ofta belägna i utkanten av en större region och alltför långt ut för att stimuleras av suburbanisering, dvs. utflyttning av företag och hushåll. För flertalet kommuner som krymper är dock huvudproblemet att de ingår i små arbetsmarknader där pendling till en större gemensam arbetsmarknad ofta är förenad med stora – alltför stora – uppoffringar.

Även när det gäller den framtida befolkningsutvecklingen indikerar aktuella prognoser fortsatt koncentration. Antalet invånare kommer sannolikt att minska i 92 av landets 109 lokala arbetsmarknadsregioner fram till 2010, se tabell 1. Bland dem som bedöms minska mest – (med över tio procent) – ingår samtliga i små lokala arbetsmarknader. Och bland dem som beräknas minska med mellan fem och tio procent är det endast en som ingår i en lokal marknad som klassificeras som stor, dvs. har fler än 50 000 invånare.

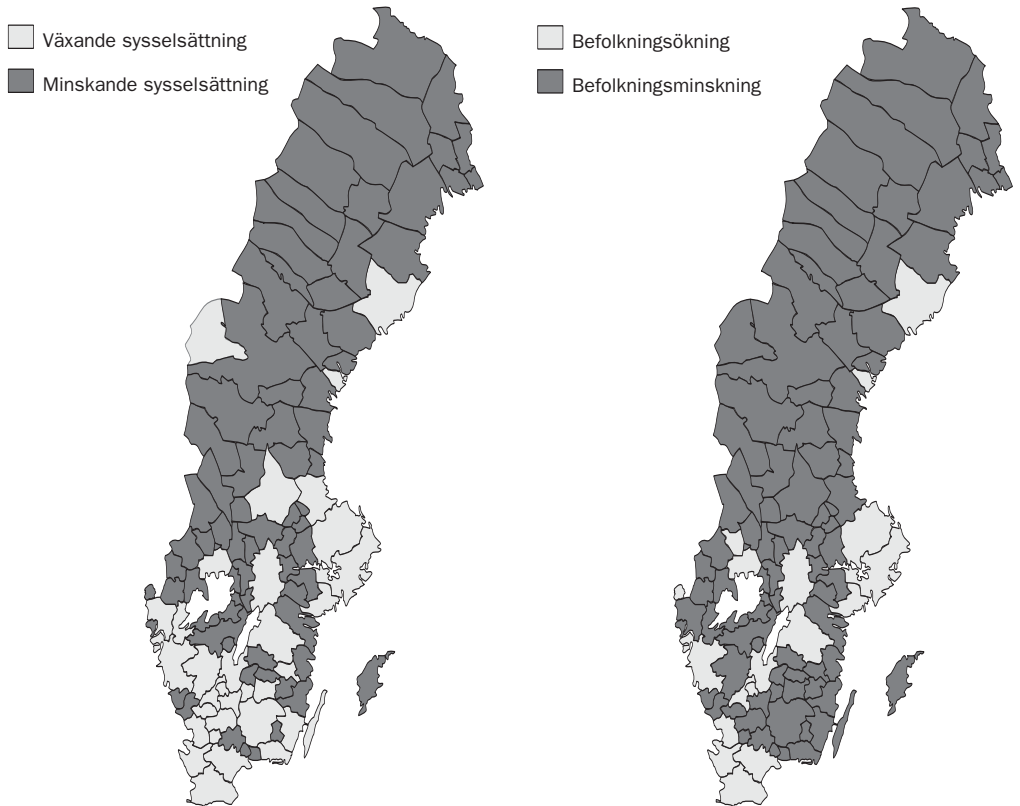
Tabell 1
Prognostiserad befolkningsutveckling 2000–2010

Befolkningsstillväxt i lokala arbetsmarknader	Antal lokala arbetsmarknader		Antal ingående kommuner	
	Totalt	Små LA	Totalt	I små LA
Minskar med mer än 10 %	32	32	54	42
med 5–10 %	27	26	75	33
med 0–5 %	33	14	65	19
Ökar med 0–5 %	9	4	60	6
med mer än 5 %	8	1	35	1
Summa	109	77	289	101

Källa: Särskild genomförd analys av SCB med revidering av Regionalpolitiska utredningens alternativ C.

Av tabellen 1 kan utläsas att SCB räknar med en fortsatt befolkningsminskning i 194 kommuner fram till 2010. Mönstret är slående; små blir oftast mindre medan stora blir större. I figur 2 illustreras den geografiska bilden av den prognostiserade befolkningsutvecklingen fram till 2010.

Figur 2
Prognostiserad befolknings- och sysselsättningsutveckling under perioden 2000–2010 i landets 109 lokala arbetsmarknadsregioner



Källa: Särskild genomförd analys av SCB

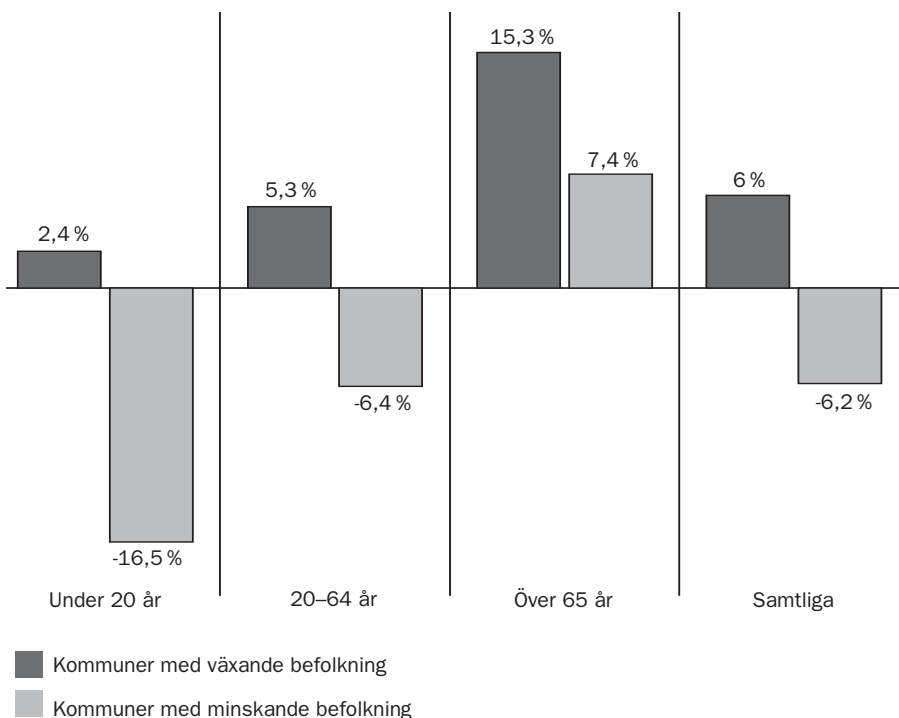
Enligt prognosen kommer det att bli 180 000 färre invånare i krympande kommuner medan antalet invånare i de växande kommunerna sammanlagt ökar med 360 000 personer fram till 2010. Skillnaden – 180 000 personer – svarar mot SCB:s grundprognos vad beträffar befolknings-tillväxten i riket under den aktuella perioden.

Utvecklingen innebär att det kommer uppstå betydande problem vad

beträffar ålderssammansättningen och möjligheterna att få tag på arbetskraft till vård, skola och omsorg i många av landets kommuner, se diagram 1. I kommuner med krympande befolkning blir nedgången särskilt stor i yngre åldrar; prognosen tyder på en minskning på nästan 17 procent i åldersgruppen 0–20 år. Men som framgår av diagram 1 förväntas också en relativt stor nedgång i den förvärvsaktiva åldersgruppen, dvs. 20–64 år.

Kommuner med växande befolkning utmärks av en mycket snabb ökning i åldrarna över 65 år. I växande kommuner beräknas antalet ålderspensionärer öka med drygt 15 procent under perioden 2000–2010.

Diagram 1
Befolkning i olika åldersgrupper 2000–2010



Källa: Särskild genomförd analys av SCB med revidering av Regional-politiska utredningens alternativ C.

Nya villkor för kommunerna

Utvecklingen under det senaste decenniet har påverkat såväl kommunernas ekonomi som bostadsförsörjning negativt. Den kraftiga befolkningsökningen i storstadslänen och minskningen i övriga riket leder till en omfördelning av resurser, samtidigt som det medför ett omvandlingstryck på den kommunala verksamheten. Det uppstår så att säga problem i båda ändar. Kommuner med en ökande befolkning behöver göra investeringar och bygga ut sina verksamheter, medan de med ett vikande underlag kan behöva minska sin kapacitet.

Omställningsprocessen har inte precis underlättats av det besparingsbeting som kommunerna drabbats av som en följd av den nödvändiga saneringen av statens finanser samt den rättighetslagstiftning som växt fram under senare år. Kommunernas ekonomiska läge är kärvt. Kommunförbundets senaste prognos, från april 2003, tyder på att det kommer att bli ännu kärvare framöver.

Ett besparingsbeting på 10 procent under 1990-talet

Sedan 1950-talet har den offentliga konsumtionen tillåtits öka väsentligt mer än vad som svarat mot tillväxten i ekonomin. När statsskulden hade vuxit till cirka 150 000 kronor per person och räntorna började skena i början av 1990-talet tvingades politiken att vidta åtgärder för att komma till rätta med statens finanser, vilket i sin tur kom att drabba kommunsektorn.

1993/1994 sänktes de generella statsbidragen till kommunerna. Principen om nominellt oförändrade statsbidrag lades fast. Vidare infördes ett avdrag för egenavgifter i taxeringen som gick ut över kommunernas skatteunderlag och skatteinkomster.

Detta i kombination med 476 000 fler barn i skola och barnomsorg samt väsentligt fler vårdkrävande äldre i befolkningen m.m. resulterade i ett besparingsbeting för kommunerna på cirka 10 procent under perioden 1993–1999, se tabell 2.

Tabell 2
Förändringstrycket under perioden 1993–1999 (miljarder kronor i 1998 års priser)

Verksamhet	Kostnadsförändring
Förskolan	-13,1
Grundskolan	-8,1
Gymnasieskolan	-1,0
Äldreomsorgen	-8,1
Handikappomsorgen	-4,0
Social- och flyktingpolitiken	-6,0
Höjda generella statsbidrag	+13,2
Utfall	-27,1

Av tabell 2 kan utläsas att kommunerna skulle ha haft cirka 27 miljarder kronor mer att förfoga över år 1999 om statens bidrag till kommunerna hade haft en inbyggd kompensation för såväl behovs- som prisökningar. (I dagens penningvärde handlar det om 32 miljarder kronor). 27 miljarder svarade mot 10 procent av den skattefinansierade verksamheten i kommunerna år 1999. Utan höjda generella statsbidrag, de s.k. Perssonpengarna, som tillfördes kommunerna i slutet av perioden hade betinget varit betydligt större, cirka 40 miljarder kronor i 1998 års priser.

Läget är kärvt och mycket tyder på att det blir värre

Efter flera år av underskott visade kommunsektorn (kommuner och landsting sammantaget) ett positivt ekonomiskt resultat både 2000 och 2001, främst beroende på att sysselsättningen ökade med mer än 300 000 personer under perioden 1998–2001 och därmed också skatteintäkterna. Men under 2002 försämrades sektorns ekonomi påtagligt, främst som en följd av den ekonomiska avmattningen. Sammanställningen av boksluten för år 2002 visar på ett samlat underskott i kommunsektorn på 7 miljarder kronor, varav kommunerna gick 1 miljard plus och landstingen 8 miljarder back.

De starkaste resultaten återfinns i några av Norrlandslänen medan såväl landstinget som kommunerna i Stockholms län hade stora sammantagna underskott. I tabell 3 redovisas sambandet mellan resultatnivå och

utvecklingen av kostnader (nettokostnader) och intäkter (skatter och bidrag) för olika kommungrupper under perioden 2000–2002.

Tabell 3

Genomsnittligt resultat före extraordinära poster år 2000 och 2002, samt förändring av intäkter och nettokostnader 2001 och 2002

Kronor per invånare, ovägda genomsnitt

Kommungrupper	Genomsnittligt resultat		Skatt o generella statsbidrag	Verksamhetens nettokostnader
	2000	2002		
Storstäder	1 329	930	2,9	4,8
Förortskommuner	504	-440	4,8	6,6
Större städer	613	57	4,5	5,5
Medelstora städer	211	-168	4,7	4,7
Industrikommuner	284	178	5,3	5,3
Landsbygdskomm.	-10	205	4,8	5,0
Glesbygdskomm.	-267	455	5,3	3,7
Övriga större	-66	223	5,0	3,6
Övriga mindre	-168	206	5,2	4,9
Riksgenomsnitt (vägt)	588	89	4,7	5,6

Källa: Egen bearbetning av SCB:s preliminära bokslutsstatistik.

Som framgår av tabellen är det framför allt gles- och landsbygdskommuner samt övriga mindre kommuner som förbättrat resultatet mellan 2000 och 2002 medan förortskommunerna försämrat resultatet med nästan 1 000 kronor per invånare.

Det finns många faktorer som bidragit till den påtagliga resultatförbättringen i glesbygdskommunerna, t.ex. att kommunerna själva har tagit krafttag för att förbättra sin ekonomi, att kommunerna har erhållit statliga bidrag från Kommun- och Bostadsdelegationerna samt en förhållandevis god kompensation för de problem som följer av befolkningsminskning i utjämningsystemet. På det sätt tillägget för befolkningsminskning idag är utformat skulle många kommuner som krymper förlora ekonomiskt på att öka sin befolkning.

Förortskommunernas resultatförsämring beror på att kostnaderna ökat

mer än intäkterna sedan utjämningsystemet tagit sitt. Den kraftiga kostnadsökningen beror främst på att lönerna har ökat förhållandevis mycket i storstadsregionerna och att det kostar att växa, något som utjämningsystemet inte tar hänsyn till. Resultatförsämringen i de 10 kommuner som vuxit mest under senare år uppgår till drygt 1 500 kronor per invånare mellan 2000 och 2002. Medan intäkterna har ökat med 10,8 procent under perioden har kostnaderna ökat med 15.

Den sammantagna bilden av kommunernas ekonomiska utveckling under de närmaste åren är djupt oroande. Även om resultatet år 2002 var problematiskt (+0,8 miljarder kronor) låg det ändå inom det lagstadgade kravet på ekonomisk balans. Men enligt Kommunförbundets senaste prognos (från april i år) förväntas en resultatförsämring på cirka 12 miljarder kronor fram till 2006, se tabell 4.

Tabell 4
Kommunernas resultaträkning åren 2002–2006 (miljarder kronor i löpande priser)

	2002	2003	2004	2005	2006
Verksamhetens nettokostnader	-295,2	-311,8	-325,7	-339,7	-356,2
Skatteintäkter	255,9	268,6	279,8	293,0	305,2
Generella statsbidrag och utjämningsbidrag	40,2	38,8	36,6	36,7	38,5
Finansnetto	-0,1	1,0	1,0	1,0	1,0
Resultat före e.o.	0,8	-3,4	-8,3	-8,9	-11,5

Källa: Svenska kommunförbundet

Höjer man ambitionsnivån till god ekonomisk hushållning, dvs. ett överskott på cirka 2 procent, blir resursbristen i kommunerna cirka 19 miljarder kronor år 2006.

Bortsett från avmattningen i ekonomin handlar orsakerna till den dystera utvecklingen bl.a. om

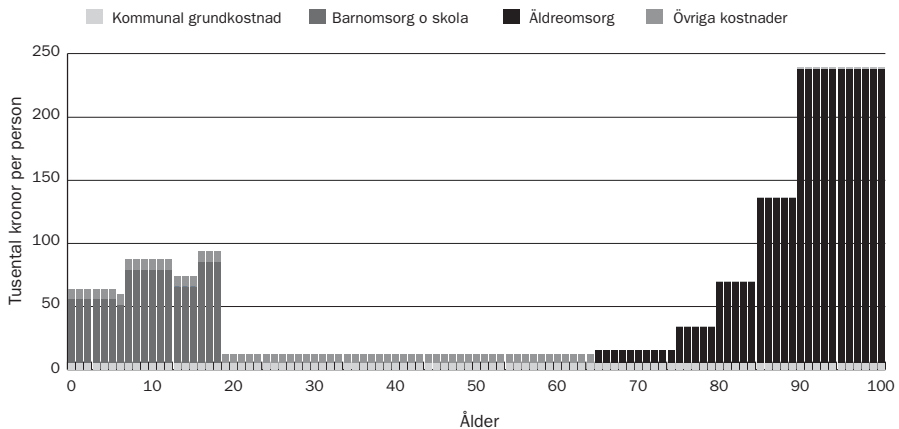
- ◉ delvis underfinansierade reformer samt den demografiska utvecklingen. Sedan 1997 har kostnaderna för LSS stigit mest av alla kommunala verksamheter, främst orsakad av en starkt styrande rättighetslagstiftning.
- ◉ kraftigt höjda kostnader för avtalspremier och sjukfrånvaro

- ◉ fortsatt urholkning av statsbidragens reala värde
 - ◉ maxtaxorna inom barn- och äldreomsorgen som gör det praktiskt omöjligt att styra och öka delfinansieringen genom avgiftshöjningar.
- Det kärva ekonomiska läget på kort och medellång sikt är tyvärr inte av övergående natur. Huvudbudskapet i Kommunförbundets senaste långtidsutredning, Kommunala framtider, är att kommunerna även långt in i framtiden kommer att få svårt att upprätthålla samma standard på verksamheten som idag. Det kommer att krävas betydande skattehöjningar eller alternativa finansieringskällor om dagens ambitionsnivå skall kunna bibehållas.

Den främsta orsaken till att kommunerna kommer att få svårt att tillhandahålla samma servicenivå som idag är ökningen av antalet äldre. Under perioden 2000-2050 beräknas antalet 85-åringar och äldre öka från cirka 200 000 år 2000 till cirka 475 000 personer år 2050.

Som framgår av diagram 2 är det de äldre över 85 år som genererar de högsta kostnaderna per capita i primärkommunerna.

Diagram 2
Det demografiska trycket på kommunerna



Källa: Kommunförbundet

Hur klara det framtida välfärdsuppdraget?

Det kommunala välfärdsuppdraget, som det ser ut idag, är således underfinansierat både på kort och på lång sikt. Möjligheterna att få behov och resurser att sammanfalla handlar dock inte bara om pengar. Det måste också finnas arbetskraft att tillgå. På sikt krävs allt mer personal för att behoven inom bl.a. äldreomsorgen ska kunna klaras. I regioner som under lång tid präglats av utflyttning kommer denna ekvation att bli särskilt svår att lösa.

Hur ska vi då klara den framtida välfärden? Är en ny indelningsreform med kommunsammanslagningar lösningen på problemet eller finns det andra alternativ?

Min bedömning är att det inte finns någon lösning med stort L som i ett trollslag löser problemen. Däremot finns ett antal tänkbara åtgärder som var och en för sig eller sammantaget kan bidra till att stärka kommunernas finansiella förutsättningar.

Fler i arbete

Den kommunala verksamheten finansieras till 68 procent med skatteintäkter. För att skatteintäkterna skall öka krävs antingen höjda skatter eller att skattekraften ökar, dvs. inkomsten per invånare.

För att skattekraften skall öka krävs i sin tur att vi jobbar mer, inte mindre. Detta kan åstadkommas genom:

- ◉ Färre sjukskrivningar och förtidspensioneringar. Idag är det endast 65 procent av arbetskraften (dvs. befolkningen i åldern 20–64 år) som är i arbete. 260 000 är heltidssjukskrivna, 350 000 förtidspensionerade eller sjukbidragsmottagare och 80 000 ålders- eller tjänstepensionerade före 65 års ålder. 350 000 är studerande, 180 000 öppet arbetslösa och 600 000 frånvarande på annat sätt (semester och föräldraledighet).
- ◉ Ett ökat arbetskraftsdeltagande i högre åldrar.
- ◉ Ett effektivare utbildningssystem.
- ◉ En bättre integrering av invandrarna i arbetslivet.
- ◉ Arbetskraftsinvandring.

En ökad avgiftsfinansiering

Med ovan nämnda åtgärder kan kommunerna som kollektiv betraktat kanske klara att upprätthålla en oförändrad service under de närmaste decennierna. Det räcker däremot inte till några avgörande förbättringar. Vill vi i framtiden ha en bättre vård, skola och omsorg måste vi vara beredda på att finansiera standardhöjningen på ett annat sätt än via skatter. Annars blir effekten orimligt höga skatter.

En ökad avgiftsfinansiering är den enda enskilda åtgärd som på ett mer avgörande sätt kan göra det möjligt att i stigande grad erbjuda mer och/eller bättre kommunal service.

När man börjar fundera över hur detta ska gå till i praktiken blir det emellertid problematiskt. I princip finns tre möjligheter;

- ◉ Högre och fler generella avgifter.
- ◉ Privatfinansierade tillägg utöver ett skattefinansierat basutbud.
- ◉ Att vissa verksamheter helt upphör att vara skattefinansierade.

Ingendera av dessa vägar känns idag särskilt framkomlig. Maxtaxorna inom barn- och äldreomsorgen är ett steg i motsatt riktning.

Privatfinansierade tillägg är något som står i skarp kontrast till vår svenska modell. Varje försök att införa avgifter på sådant som av hävd varit skattefinansierat väcker starka reaktioner (skolmåltiderna är ett exempel).

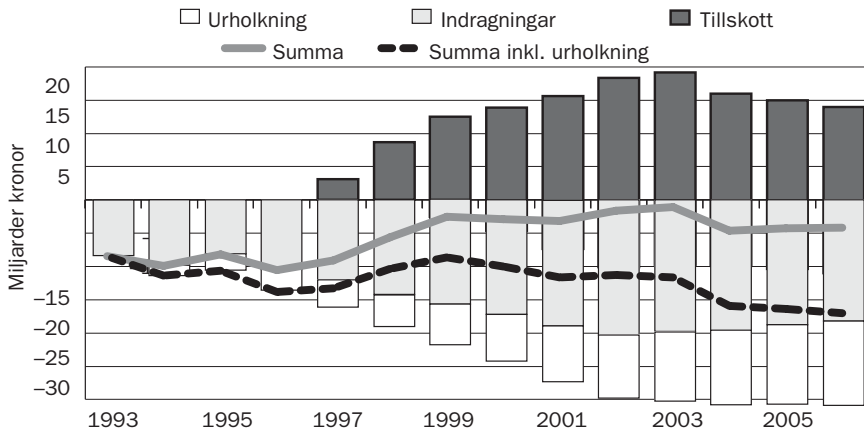
En breddad skattebas

De kommunala skatteintäkterna är inte tillräckliga för att täcka kommunernas kostnader. Därför utgår statsbidrag till kommunerna. För närvarande svarar bidragen mot 14,4 procent av kommunernas samlade intäkter.

Problemet med de generella statsbidragen är att de saknar varje form av uppräkningsmedan kostnaderna växer i takt med löneökningarna i samhället. För varje år som går räcker dessa statsbidrag till allt mindre verksamhet, se diagram 3.

Diagram 3
Statliga tillskott och indragningar åren 1993–2006

(miljarder kronor i 2002 års priser)



Källa: Kommun- och Landstingsförbundet

Problemet kan naturligtvis lösas genom att staten skjuter till mer pengar i form av statsbidrag, vilket för övrigt staten gjort till en del. Men problemet med sådana resurstillskott är att de ofta knyts till förväntningar om mer eller bättre verksamhet, snarare än ambitionen att kunna bibehålla nuvarande verksamhet (Perssonpengar till vården, Wärnerssonpengar till skolan etc.).

Ur kommunernas perspektiv skulle det vara betydligt bättre om en större del av intäkterna kom från en intäktskälla som kan förväntas växa i takt med löneutvecklingen. Det stärker kommunernas möjligheter att själva ta ansvar för sina uppgifter och underlättar därigenom ansvarsutkrävandet på lokal nivå.

Ett statligt ansvar för LSS-verksamheten

När det gäller LSS är det en självstyrelsefråga att finansieringen av verksamheten bör tas över av staten. Verksamheter som är så pass hårt reglerade som LSS bör inte finansieras med kommunala skattemedel och generella statsbidrag eftersom det i praktiken inte finns någon möjlighet att

prova dessa utgifter mot andra kommunala utgifter i den årliga budgetprocessen.

Från år 1997 har kostnaderna för handikappomsorgen stigit snabbast av alla kommunala verksamheter, från cirka 15 miljarder kronor år 1997 till cirka 25 miljarder kronor år 2002.

Respekt för finansieringsprincipen

Under de senaste åren har vi fått en rad reformer som delvis varit underfinansierade, bl.a. en höjning av riksnormen för försörjningsstöd samt nyrekryteringsstödet för vilket kommunerna skall svara för en betydande andel av handläggningsrutinen.

Om det kommunala välfärdsuppdraget skall klaras är det av största vikt att mer omfattande reformer följs upp beträffande volymförändringar och att utfallet regleras enligt finansieringsprincipen.

Kommunsammanläggningar

Många ser kommunsammanläggningar som ett slags universalmedicin för att på sikt kunna trygga en likvärdig kommunal service i hela landet. Det var ju så man gjorde förr. Men även om det finns fördelar med större och ekonomiskt mer bärkraftiga kommuner är det knappast någon ”dunderhönung”. Ty det finns även nackdelar.

Till fördelarna hör bl.a.

- ◉ ett minskat behov av mellankommunal utjämning.
- ◉ större rådighet över frågor som spänner över ett större territorium än de nuvarande kommungränserna.
- ◉ möjligheter till ekonomiska besparingar, bl.a. i fråga om myndighetsutövning.

Med större kommuner skulle behovet av mellankommunal utjämning minska men bara marginellt eftersom skillnaderna i skattekraft inte primärt varierar mellan kommunerna i en region utan mellan regioner. Som tidigare redovisats i avsnittet om den nya ekonomiska geografin är den nationella tillväxten i huvudsak koncentrerad till ett fåtal A-regioner.

På regional nivå (landstingsnivån) är det för övrigt bara ett landsting, Stockholm, som betalar till alla andra landsting i utjämningsystemet.

I sammanhanget bör vidare påpekas att det inte finns något som helst

samband mellan kommunstorlek och ekonomiskt resultat. Som tidigare redovisats är det glesbygdskommunerna som för närvarande har den bästa resultatutvecklingen (vilket säger mer om utjämningsystemets konstruktion än om kommunernas egen förmåga att hantera den kommunala ekonomin).

Det är uppenbart att de administrativa gränserna inte längre sammanfaller med folks behov och beteenden. Konsekvenserna härav handlar bl.a. om bristande kommunal rådighet över väsentliga samhällstjänster, krav på mellankommunalt samarbete, revirbevakning och oklarheter om vem som skall ställas till svars för det man inte tycker om.

Större kommuner skulle kunna bidra till att råda bot på vissa av dessa negativa konsekvenser och samtidigt minska kostnaderna för den kommunala myndighetsutövningen. Men det är långt ifrån säkert, ty det finns också nackdelar förenade med kommunsammanslagningar, speciellt om parterna inte är villiga att ingå äktenskap.

Exempel på nackdelar är bl.a.

- ◉ Risk för bytänkande som driver upp kostnaderna.
- ◉ Konflikter mellan centrum och periferi respektive kommundelar med olika kultur
- ◉ Den demokratiska legitimiteten

Ytstora och befolkningsmässigt glesa kommuner blir heller inte mindre glesa av att två blir en. Kiruna kommun är idag lika stor till ytan som de tre sydligaste landstingen (Skåne, Blekinge och Halland).

Både kommunsammanslagningar och bildandet av större regioner kan dock vara motiverade utifrån helt andra utgångspunkter än rent ekonomiska. Med 1960-talets teorier om att kommungränserna såvitt möjligt skulle sammanfalla med bostads- och arbetsmarknadsregionerna skulle vi knappast ha fler än 200 kommuner om kommunblocksreformen hade gjorts idag.

Samverkan

Samverkan mellan kommuner ses ofta som ett alternativ eller som ett första steg till kommunsammanslagningar. Även om samverkan är bra så är den inte helt oproblematiske.

Mina egna erfarenheter, bl.a. från Kommundelegationen och Kommun-

förbundets analysgrupp, är att samverkan rätt ofta för med sig höga kostnader. När det gäller gymnasieskolan har också flera samverkansorgan lösts upp under senare tid, bland annat på grund av inre stridigheter.

På det regionala planet har Sverige en komplex institutionell situation, en iakttagelse som på intet sätt är ny. I t.ex. Regionutredningen gjorde utredaren Bengt Owe Birgersson följande iakttagelse:

”Alltför många huvudmän och alltför många myndigheter, förvaltningar och politiska församlingar skall samarbeta om alltför mycket inom alltför skiftande geografiska områden där gränserna sammanfaller och emellanåt skär varandra”.

Likvärdiga ekonomiska förutsättningar

De senaste årens utveckling, med dubbla obalanser på bostads- och arbetsmarknaden, har gett upphov till en onyanserad debatt i media och även kommuner emellan. Fakta om kommunernas besparingsbeting har förträngts och istället har utjämningsystemet pekats ut som ”boven i dramat”. Systemet framställs ibland som unikt och av sent påkommet datum, trots att de flesta länder, inklusive Sverige, har och har haft någon form av utjämning sedan lång tid tillbaka.

Utan utjämning skulle klyftorna mellan olika kommuner och landsting bli mycket stora. Behovet av att utjämna för skillnader i skattekraft är uppenbart, vilket inte bara riksdag och regering konstaterat utan också de olika europeiska samarbetsorganisationerna, se bl.a. ”the European Charter for Local Self-Government: Article 9”.

Ett utjämningsystem kräver rättvis och lika behandling

För att ett utjämningsystem skall uppfattas som legitimt och ha förutsättningar att överleva på sikt krävs dock att alla kommuner, oavsett problem, känner sig uppmärksammade och rättvist behandlade.

För närvarande är det lite så och så med den saken. I praktiken tar dagens utjämningsystem endast hänsyn till de negativa ekonomiska effekter som följer av befolkningsminskning, dock långt ifrån alla och speciellt inte den problematik som har med tomma lägenheter att göra.

Vidare är det bara drygt hälften av de kommuner som krymper som uppmärksammas i systemet.

I tillväxtregionerna är det upp till varje enskild kommun att ta hand om den problematik som är hänförlig till utjämningsystemets eftersläpningseffekter, dvs. en ettårig eftersläpning när det gäller intäkterna från skatter och bidrag och en tvåårig eftersläpning när det gäller ersättningen från kostnadsutjämnningen. Systemet tar heller inte hänsyn till att vissa faktorkostnader (bl.a. löne- och lokalkostnader) kan vara betydligt högre i ”heta” regioner jämfört med riket i övrigt och det samma gäller behovet av investeringar i ny infrastruktur liksom vissa av de merkostnader som kan hänföras till sekundärinvandringen av flyktingar.

Det sätt på vilket utjämningsystemet hanterar de problem som följer av befolkningsförändringar är således inkonsekvent. Tillämpningen innebär också ett klart avsteg från de principer som tidigare tillämpades när det gäller statens bidragsgivning till kommunerna. Ett av huvudsyftena med den tidigare bidragsgivningen var att uppmuntra till utbyggnad av verksamheter som ger positiva samhällsekonomiska effekter totalt sett, t.ex. infrastrukturinvesteringar. Som systemet ser ut idag är det kommunal-ekonomiskt olönsamt att ta ett ansvar för bostadsförsörjningen i tillväxtregionerna, speciellt om det handlar om större satsningar.

Av tabell 2 framgår att det är förortskommuner som ofta växer och betalar till utjämningsystemet som för närvarande har det mest bekymmersamt i ekonomiskt hänseende. Denna slutsats verifieras av siffermaterialet i tabell 5.

Av tabell 5 kan utläsas att kostnaderna i växande kommuner ökade med över 15 procent under perioden 2000–2002 medan intäktsökningen stannade vid drygt 11. I krympande kommuner ökade intäkterna med knappt 11 procent medan kostnadsökningen stannade vid knappt 8.

Tabell 5
Den ekonomiska utvecklingen i växande och krympande kommuner 2000–2002

	Storstäder	10 i topp växa	10 i topp krympa
Egna skatteintäkter	13,1%	15,5%	10,4%
Intäkter efter utjämning och statsbidrag	7,7%	11,5%	10,8%
Nettokostnader	10,4%	15,4%	7,9%
Resultatförändring i kr/inv.	-399	-763	1 515

Källa: Egen bearbetning av SCB-statistik

Förslag till förändringar

De justeringar av utjämningsystemet som genomförts sedan Strukturkostnadsutredningen lade grunden för kostnadsutjämningen har resulterat i att vi fått ett mellankommunalt ”krig” om resurserna, vilket är högst olyckligt med tanke på systemets framtida legitimitet. Via politiska korrigeringar av systemet har kommunerna fått ett betydande ansvar för såväl regionalpolitiken som arbetsmarknads- och näringspolitiken. I någon mening har också ett finansiellt ansvar för bostadspolitiken övervältrats på kommunerna genom inrättandet av Bostadsdelegationen, numera Statens bostadsnämnd.

Min uppfattning är att det är hög tid för staten att ta det ansvar den faktiskt har. Det är lika orimligt att begära av kommuner på vikande marknader att de skall avstå resurser för nödvändiga infrastrukturinvesteringar i tillväxtregionerna som att tillväxtkommunerna skall avstå resurser för att täcka kostnaderna för tomma lägenheter i de kommuner där befolkningen minskar.

Det finns en nationell uppslutning kring att vård, skola och omsorg samt viss annan kommunal verksamhet bör vara likvärdig var man än bor i landet och mot den bakgrunden bör utjämningsystemet koncentreras till dessa kärnverksamheter. Satsningar, som förvisso är nödvändiga men som primärt är en uppgift för staten, bör skiljas ut från systemet.

Någon universallösning på alla de problem som följer av kraftiga

befolkningsförändringar finns dock inte. Ett inomkommunalt utjämnings-system betyder dessutom att eventuella förbättringar för någon leder till att någon annan får det sämre. Till syvende och sist handlar det om politiska värderingar om vad som är rätt och rättvist.

Noter

¹Den 1 januari 1977 införlivades dåvarande Bara kommun i Svedala kommun.

²SCB:s officiella definition av antalet lokal arbetsmarknadsregioner på 1990-talet. I dagsläget handlar det om betydligt färre, cirka 80–90.

³Revidering av sysselsättningsprognos från Regionalpolitiska utredningen, rapport nr 3.

Från regionernas Europa till en kommunernas Region – regionreformer i svensk politik sedan 1990

Jörgen Johansson

Inledning

När regionfrågan fick en reformpolitisk renässans i Sverige vid 1990-talets början blev det, för att spetsa till historieskrivningen, en intensiv debatt om olika politiska lösningar, utan att någon egentligen hade formulerat de problem som skulle lösas. Redan genom den s.k. regionutredningen, som publicerades 1992, placerades två frågor på dagordningen. Det var, för det första, frågan om organisatoriska lösningar där tre huvudmodeller ställdes mot varandra; statligt ansvar, regionalt folkstyre och kommuner i samverkan. För det andra presenterades geografiska lösningar i form av alternativa skisser på en ny länsindelning. Till detta kom reformdebatten redan tidigt att alltför starkt fixeras vid just region- eller mellannivån i det politiska systemet. Många talade om ett Regionernas Europa där det ansågs finnas en mycket stor potential för att åstadkomma en effektiviserad regionutveckling och en allmän demokratisering av samhällslivet. Däremot var det få som vid 1990-talets början på djupet analyserade regionernas relationer till andra nivåer i samhällsorganisationen. Man kan möjligtvis säga att frågan om regionen som en sorts överkommun i förhållande till primärkommunerna fick en del uppmärksamhet. Bortsett från en del invändningar från främst Svenska Kommunförbundet blev aldrig överkommunaspekten problematiserad på djupet. Under hänvisningar till allmänna begrepp som subsidiaritet och att kommuner och landsting har en grundlagsreglerad 'sidokompetens' etc. avfärdades till stora delar dessa invändningar.

Jag menar alltså att de hittills genomförda regionreformerna i Sverige haft två brister med sig i bagaget: för det första att det varit lösningar, snarare än sakfrågeinriktade problem, som bildat utgångspunkt för reformarbetet. Och, för det andra, att regionfrågan från dess tidiga datum

på 1990-talet, aldrig kom att problematiseras i ett flernivåperspektiv. Jag tror att dessa brister, som delvis kommit att repareras i senare skeden, bidragit till att skapa orealistiska förväntningar bland regionreformernas tillskyndare och till ett besvärande ointresse för regionpolitikens utveckling bland politiska partier, medier och medborgare. Jag tror därför att det bland många regionpolitiska aktörer finns en betydande tillfredsställelse att regeringen, som hittills haft en ytterst försiktig hållning rörande regionaliseringen, nu vill låta utreda hela samhällsorganisationen. En av slutsatserna i denna artikel är att en sådan utredning måste börja med en analys och, inte minst viktigt, en politisk värdering av de problemområden och utvecklingsdrag svensk politik i sin helhet kommer att möta i framtiden.

Artikeln kommer att disponeras i tre huvudavsnitt. I nästa avsnitt kommer ett antal teoretiska utgångspunkter att presenteras. Teorianknytningen görs till institutionell teori vars syfte är att aktivt bidra till förståelsen av samhällsutveckling, villkoren för politiskt beslutsfattande och frågor om politisk organisering eller institutionsutformning. I det därpå följande avsnittet kommer jag att fördjupa analysen av de svenska regionreformerna och de erfarenheter som bör tas tillvara inför en ny prövning av regionernas roll i samhällsorganisationen. I ett avslutande avsnitt summeras framställningen i ett antal slutsatser.

Institutionell teori – om att förbättra samhället

Människor har i alla tider försökt att påverka och förbättra sina villkor både på ett individuellt plan och genom kollektiv handling i grupper eller i organisationer. Föreställningen om en fungerande samhällsgemenskap har i politisk teori ofta uttrycks i termer av politiska institutioner som haft en förmåga att både identifiera och lösa olika samhällsproblem. De politiska institutionerna har karakteriserats utifrån deras myndighetsansvar och kompetens, hur de utvecklas, reformeras och hur deras relationer till medborgarna ser ut. Den norske statsvetaren Johan P. Olsen summerar institutionernas roll på följande sätt:

*"Institutionene forvalter autoritet og makt, men også kollektiv visdom og etikk. De gir fysiske, kognitive og moralske rammer for samhandling: kapasitet for intervensjon; begrepsmessige linser til å observere gjennom; dagsorden, hukommelse, rettigheter og plikter, oppfatninger om hva som er rettferdig; og symboler man kan identifisere seg med."*¹

Människor och samhällen möts av ständigt nya problem vilket givit upphov till nya, eller förändring av gamla, politiska institutioner. Om vi betraktar de svenska regionerna som politiska institutioner i detta avseende kan vi emellertid konstatera en betydande förändringströghet. Det har i svensk politik förts en seglivad debatt under hela efterkrigsperioden om utformningen och uppgiftsfördelningen av länspolitiken. Det reformarbete som sätts igång under 1990-talet kan, betraktat ur ett övergripande institutionellt perspektiv, ses mot bakgrund av två huvudproblem.

Det första problemet har handlat om politisk makt. Denna diskussion har här försiggått mellan två sidor. På ena sidan de som förordat statlig styrning av regionalpolitiken och, på den andra, de som hävdad betydelsen av ett stärkt regionalt självstyre. Lite förenklat kan vi säga att reformdiskussionen rörande den svenska regionnivån stått mellan dels en länsdemokratilinje, baserad på ett direktvalt fullmäktige med stort inflytande för de politiska partierna, dels en länsförvaltningslinje som innebär en fortsatt satsning på starka länsstyrelser, där regionerna ses som en del av den statliga förvaltningsorganisationen. Det andra problemet har gällt överväganden rörande länsindelningen. Vid olika tillfällen har frågan om att utforma en ny geografisk struktur för länen lyfts upp på dagordningen.² I diskussionen har man pekat på kommunblocksreformerna under 1960- och 70-talen som innebar en total omstöpning av kommunlandskapet i Sverige. Trots detta har länsindelningen förblivit intakt. Om vi summerar nära 50 år av reformdiskussion har mycket lite åstadkommit. Det är först på 1990-talet som vi kan se en del konkreta resultat i bildandet av de två nya storlänerna Skåne och Västra Götaland och i en försiktig försöksverksamhet med ett ökat inslag av folkstyre i den regionala utvecklingspolitiken.

Den grundläggande ansatsen i den nyinstitutionella teoribildningen är att visa på, och göra det trovärdigt, att politisk verksamhet och politisk organisering faktiskt kan bidra till att förbättra villkoren för människor i ett bättre samhälle. Den redan nämnde Johan P. Olsen har i en uppsats diskuterat statsvetenskapen som en vetenskap för *institutionell design* med ett tydligt syfte att visa på handlingsvägar att förändra samhällsutvecklingen via politisk handling. Olsen skriver:

"Den grundleggende utfordringen er...å sannsynliggjøre at offentlig virksomhet virkelig bidrar till et bedre samfunn. For å besvare utfordringen er det viktig å forstå fire forhold:

- *hvordan ulike spontane prosesser påvirker samfunnsutviklingen*
- *hvilke spontane prosesser som er ønskelig eller akseptable, og ut fra hvilke standarder de er det. Det vil si å klargjøre hvilke idealer, verdier og interesser som bør ivaretas gjennom offentlig virksomhet*
- *hvilke spontane prosesser som kan påvirkes gjennom offentlige tiltak (...)*
- *hva betingelsene er for å utvikle og iverksette en konsistent politikk og foreta systematiske valg når det gjelder å bruke institusjonsutforming som politisk virkemiddel.*"³

Jag tror Olsens fyra utgångspunkter ovan borde kunna utgöra analytiska riktlinjer för en utredning om den framtida samhällsorganisationen i Sverige. Med sådana utgångspunkter krävs en mycket bred och omfattande utredningsinsats. Det är väsentligt att det (1) företas en omfattande *analys* av skilda spontana processer eller omvärldstrender, att utredningen därvid (2) öppnar för en bred debatt och *värdering* av dessa spontana processer, dvs. vad är önskvärt och vilka ideal och intressen bör tillvaratas i de analyserade processerna? Denna värdering bör (3) ge underlag för ställningstaganden rörande det framtida utrymmet för *offentlig politik* inom

olika områden. I denna del kommer frågan om (4) *institutionell design*, dvs. hur politiken ska organiseras, att stå i centrum. Man skulle kunna tänka sig att utredningen arbetade ungefär som demokratiutredningen med en relativt bred och allsidig analys av samhällsprocesser. Den politiska värderingen av materialet bör ske med deltagande från ett stort antal politiska grupper och folkrörelser (alltså inte bara av partier och parlamentarikar). På samma sätt bör orienteringen om behovet av offentlig politik och institutionsförslagen bygga på en allsidig belysning och på ställningstaganden utformade som resultat av en brett upplagd samhällsdialog.

I den här artikeln ska Olsens fyra punkter tjäna det mer begränsade syftet att vägleda en retrospektiv diskussion om 1990-talets svenska regionreformer. Jag kommer därvid att pröva den svenska regionaliseringen mot bakgrund av det Olsen benämner spontana processer, villkoren för politiskt beslutsfattande samt hur frågan om institutionsutformning diskuterats i samband med utredningar och beslut i svensk regionpolitik under 1990-talet.

Regionerna och samhällsorganisationen – en tillbakablick

Framställningen i detta avsnitt kommer att sorteras under tre rubriker: För det första ska jag, under rubriken *Regionala utvecklingsdrag*, ta fasta på det Olsen kallar för spontana processer som påverkar politiken. Två huvudfrågor ska behandlas i denna del: Vilka har varit de viktigaste samhällsprocesserna som påverkat besluten att reformera den svenska regionpolitiken under 1990-talet? Och hur har regionpolitikens aktörer värderat den politiska betydelsen av dessa processer? Under en andra rubrik, benämnd *Regionpolitikens sakfrågor*, utvecklas diskussionen kring frågan hur de regionpolitiska aktörerna hittills betraktat regionpolitikens beslutsfattande, dvs. vilka sakpolitiska områden som bör bli föremål för offentliga insatser eller offentlig politik på den regionala samhällsnivån. En tredje frågeställning, rubricerad *Institutionell design*, ägnas intresse åt hur regionpolitikens aktörer behandlat frågan om vilken typ av politisk organisering eller institutionsstruktur som bör utvecklas för de regionpolitiska besluten.

Regionala utvecklingsdrag

När regionfrågan i Sverige på nytt hamnade i fokus vid 1990-talets början var det relativt vanligt bland ledande debattörer och andra att åberopa följande yttrande av den förre danske statsministern Paul Schlüter:

”at den klassiske nationalstat er for stor til at løse mange af morgendagens problemer, som bedre kan klares regionalt, og for lille til at løse andre, der kræver en international ramme”⁴

Yttrandet hade givetvis sin udd riktad mot den centrala statsmakten och passade in i en tid då en svensk EU-anslutning stod för dörren och intresset för en reformerad regionnivå sköt fart i hela Europa. Den kritiska punkten i Schlüters yttrande gäller vad han avsåg med ’morgendagens problemer’. Vad var det egentligen för typ av samhällsprocesser som påkallade ett ökat behov av att stärka regionernas ställning i samhällsorganisationen? Vilka frågor var det egentligen som fick en otillräcklig behandling? Var det miljöpolitik, näringslivs/arbetsmarknadspolitik, kulturpolitik, trafikpolitik, högre utbildning eller vad? Min poäng är inte att hävda att dessa frågor aldrig blivit utredda. I såväl regionutredningen som i regionberedningen görs relativt omfattande genomgångar av olika politikområdens potential för att kunna bli regionaliserade.⁵ Min poäng är snarare att det aldrig genomförts några djuplodande analyser som försökt klarlägga *sambanden* mellan strukturella utvecklingsdrag (eller i Olsens terminologi spontana processer) och behovet av nya eller reformerade politiska institutioner på regionnivån.

Vad finns det då att lära om dessa samhälleliga utvecklingsdrag i det utredningsmaterial, samhällsforskning, debattskrifter och andra dokument som avhandlat de svenska regionreformerna under 1990-talet? Vilka samhällsprocesser ansågs som viktigast vid bedömningen av eventuella reformbehov av den svenska regionen? Låt oss börja med de offentliga utredningarna och de två mest framträdande dokumenten i den tidiga regionfrågan, *regionutredningen* respektive *regionberedningen*. Regeringen anger i direktiven till regionutredningen att tiden nu är mogen för en mer samlad analys av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad och

att en framtidsstudie med olika alternativ bör tas fram. Till detta noterar regeringen att det

”blir allt mer uppenbart att vissa samhällsproblem behöver lösas genom ett utvidgat samarbete oberoende av nuvarande sektoriella och administrativa gränser”⁶

I direktiven anges uttryckligen sju områden som betydelsefulla inför en eventuell reformering av framtidens regioner. Det var (1) samordning av större infrastrukturprojekt, (2) samverkan inom miljöområdet, (3) totalförsvarets hotbild, (4) storstädernas planeringssituation, (5) hälso- och sjukvårdens satsningar på en 'gränslös' vård, (6) samordning inom utbildningspolitiken samt (7) konsekvenser av internationaliseringen och EU-integrationen.

Regionutredningen representerar, främst med tanke på den korta tid som utredaren hade till sitt förfogande, en intressant problematisering av de då diskuterade samhällstrenderna och dess konsekvenser för samhällsorganisationen. Utredningens svaghet i detta avseende är bristen på rättfärdiggörande av problematiseringen med empiriska data. Utredaren presenterar, utan att i egentlig mening styrka det empiriska underlaget, fyra huvudtrender i samhällsutvecklingen som alla anses bidra till ett allt starkare behov att reformera regionerna i framtiden. Den första trenden är att det skett omfattande socioekonomiska förändringar i termer av nya mönster vad beträffar näringslivets lokalisering, bosättning, arbetspendling. Detsamma gäller för utvecklingen inom miljöpolitiken där lösningarna av olika miljöproblem kräver gränsöverskridande samarbete över kommun, läns- och landsgränser. En andra trend gäller samhällets tilltagande internationalisering vad gäller företagsrörelser, skapandet av EU:s inre marknad och, återigen, av de gränslösa miljöproblemen. En tredje samhällstrend, som i utredningen kopplas till de två första, utgörs av de allt snävare finansiella ramarna för offentlig verksamhet. Utredaren ansåg att det sannolikt fanns en del rationaliseringsvinster att göra i att effektivisera länspolitiken, dels genom länsindelningsförändringar och dels genom att renodla länspolitiken mellan stat och kommunal självstyrelse.

En fjärde samhällstrend som diskuteras, om än en aning inlindat, är framväxten av ett utpräglat organisationssamhälle. Utredaren konstaterar bland annat att den regionala nivån kommit att uppvisa en stor komplexitet vad gäller antalet aktörer och organisationer. Det var vid tiden för regionutredningens arbete vanligt att karakterisera länspolitiken som en 'administrativ röra' med många institutioner och intressenter med oklar ansvarsfördelning.

Samtliga av de refererade samhällstrenderna (som alltså aldrig verifierades empiriskt) ansågs ge ett ökande behov av offentlig politik på regionnivån. Regionutredningen ägnade exempelvis stort intresse åt hur kommunernas samverkan utvecklats och särskilt gällde detta samhällsplanering i allmänhet och miljöhänsyn i synnerhet. Området hållbar utveckling får det särklassigt mesta av utrymmet i utredningen. Till detta behandlar utredningen näringslivsfrågor, regionalekonomi, infrastrukturfrågor, högre utbildning, kulturfrågor som sakområden i behov av en starkare regional organisering.

Regionberedningen utvecklade dessa resonemang, men fokuserar sin analys vad gäller samhällstrenderna till dels internationalisering, dels IT-utvecklingen. Behovet av reformer på regionnivån motiveras enligt regionberedningen främst av effektivitetsskäl och av demokratiskäl. Inte heller regionberedningen genomförde någon empirisk analys av relationerna mellan samhällsprocesser och de reformbehov som presenteras. Regionberedningen hade inte heller detta uppdrag utan fick direktiv att bygga vidare på regionutredningen och utforma konkreta förslag om den offentliga verksamhetens uppbyggnad och indelning på regional nivå. Analysen av samhällsprocessernas betydelse för den regionala samhällsorganisationen blev därför relativt knapphändiga även i regionberedningen.

Regionberedningens arbete innebar att de 'lösningar' som lyfts fram i regionutredningens perspektivstudier nu materialiserades i förslag om lagändringar rörande det regionala utvecklingsarbetet och i förslag om länsindelningsförändringar i Skåne och Västsverige. I det tillbakablickande perspektivet framstår debatten mellan länsförvaltningsanhängarna (flera av landshövdingarna) och ledande regionkommunala företrädare från främst Skåne och Västsverige som oerhört högljudd. På samma sätt kom länsindelningsförändringarna att utlösa starka reaktioner, främst i delar

av Västsverige, men även i andra delar av Sverige diskuterades länsgränsernas betydelse som aldrig förr. Återigen var det alltså lösningarna som debatterades och inte de samhälleliga eller sakfrågemässiga behoven som fokuserades i debatten.

Kan vi då på annat håll i det stora materialflöde som förknippas med regionfrågan hitta analyser som mer djuplodande och med empiriskt underlag försökte bringa klarhet i samhällsprocessernas relationer till behovet av regionala reformer? Om vi vänder oss till samhällsforskningen vid 1990-talets början kan det vara värt att lyfta fram de analyser som presenterades inom ramen för projektet *Sverige i framtidens Europa* som utvecklades i samarbete mellan Institutet för framtidsstudier och CERUM vid Umeå universitet. I ett antal volymer presenterade tongivande forskare från flera discipliner (nationalekonomi, företagsekonomi, ekonomisk geografi, statsvetenskap) sina perspektiv på samhällsutvecklingen i framtidens Europa och på behovet av politiska reformer.⁷

Forskarnas analyser, som baserades på ett brett empiriskt underlagsmaterial, fick sannolikt mycket stor betydelse för regionfrågans utveckling under 1990-talet. Det är naturligtvis vanskligt att i starkt sammanfattad form summera innehållet i denna forskning, men ett par gemensamma nämnare kan nog, utan att göra författarna orättvisa, slås fast. För det första pekade forskarna på ekonomins omvandling från utpräglat industrisamhälle till ett allt starkare informations- och tjänstesamhälle. Till detta ansåg forskarna att vi sett en ökande internationalisering av samhällslivet. Internationaliseringen betraktades förvisso inte som något fundamentalt nytt, men dess frekvens och betydelse hade kommit att förhöjas kraftigt under den senaste 10–15 års-perioden. Ekonomins omvandling och internationaliseringen hade, menade forskarna, skapat ökande spänningar i den mer trögrörliga politikens värld. Ett viktigt tema i denna problematisering var att de av staten konstruerade länsgränserna (=administrativa regioner) kommit att bli alltmer överspelade av den nya ekonomins funktionsbehov. I samtliga forskarvolymerna betonas härutöver även storstädernas särskilda roll i den nya regionala ekonomin. En väsentlig slutsats i de presenterade volymerna var att samhällsomvandlingen kommit att verka i riktning mot ökad betydelse för dels det globala och dels det lokala och regionala samhällslivet. Jag tror samtliga av

forskarna var eniga med Gunnar Törnqvist som uttryckte saken på följande sätt:

”Den internationella och globala scenen tilldrar sig ökande intresse, samtidigt som den lokala och regionala behåller sitt grepp om publiken. Uppmärksamheten splittras. I en sådan situation är det förmodligen de gamla ”nationalscenerna” som tappar publik.”⁸

Konsekvenserna för den lokala och regionala ekonomin ansågs bl.a. innebära förändringar i termer av

- ◆ att alltmer av näringslivets verksamhet utspelar sig i regionalt baserade, men gränslöst orienterade, nätverksrelationer,
- ◆ att näringslivet genomför omfattande satsningar på att minska kapitalbindningen i företag genom just-in-time-tänkande,
- ◆ att utrymmet för informations- och servicebaserad produktion ökar snabbt
- ◆ att det sker en snabb rumslig förskjutning av företag där mer arbetskraftsintensiv produktion flyttas till s.k. nyindustrialiserade länder och där det även i övrigt
- ◆ sker allt snabbare företagsflyttningar både inom och mellan olika regioner.

Forskningsens fokus kom, mot bakgrund av ovanstående förändringsprocesser, att läggas på villkoren för ett positivt innovationsklimat i regionen och på möjligheterna att undanröja olika typer av ’barriärer’ för att minska ’friktionen’ i de nya interaktionsnätverk som utvecklats i ekonomin. När det gällde frågan om behovet av politiska reformer på regionnivå utgjorde åtminstone fyra aspekter gemensamma nämnare: För det första att satsa på infrastrukturpolitik i bred mening med avsikten att stimulera företagsrörelser. För det andra att lyfta fram större städers betydelse som drivkrafter i en regions utvecklingspotential. För det tredje att anpassa de statligt fixerade länsgränserna efter ett funktionellt regionbegrepp (oftast lika med geografiskt sett större regioner) samt att, för det fjärde, satsa på en regional utvecklingspolitik med ambitionen att förbättra regionens innovationsklimat.

Fanns det då inga resonemang om de mer politiskt-institutionella frågorna om regionalt självstyre och demokrati i de fyra forskarvolymerna? Svaret blir att detta, naturligt nog, i huvudsak kom att bli en angelägenhet för statsvetarna och i synnerhet är det Janerik Gidlunds volym, *Den nya politiska konserten*, som ägnar utrymme åt det Gidlund kallar den mångstämmiga makten där den regionala nivån tillmäts en växande politisk betydelse. Gidlund utgick, precis som i de andra forskarvolymerna, från konceptet om ett regionernas Europa. De grundläggande utvecklingsdragen innebar att EU-nivån och regionerna utmanade de forna nationalstaterna i politiskt hänseende. I det nya Europa som Gidlund skisserade krävdes förändrade demokratiska institutioner på regionnivån, suveränitetsmässig omorientering och en ny regional geografi.

Vi kan säga att det vid sidan av det utredningsmaterial och den forskning som granskats ovan även producerades en rad andra skrifter och debattinlägg, bl.a. från Landstings- och Kommunförbunden, från andra enskilda forskare och regionpolitiker. Om vi gör en svepande sammanfattning av materialet bör två förhållanden framhållas. För det första domineras materialet av de problemställningar och analyser som redan lagts fram av de offentliga utredningarna och av de dominerande forskarna på området (det finns undantag). Vi kan med andra ord säga att utredarna och forskarna blev viktiga agendasättare i den svenska regionfrågans inledande fas. För det andra kännetecknades regiondebatten av mycket starka organisationsbevarande drag. Kommunala intressenter och Kommunförbundet satsade på modellen Kommuner i samverkan, landstingsintresset på regionalt folkstyre och länsstyrelsefärens aktörer satsade sin argumentation på en fortsatt stark ställning för den statliga förvaltningsorganisationen.⁹

När vi nu retrospektivt kan se tillbaka på regiondebattens inledande fas kan konstateras att analys och debatt opererade på en övergripande nivå där resonemangen utgick från stora perspektivstudier, historiska återkopplingar, internationella utblickar och med utnyttjande av ett visio- närt språkbruk med uttryck som 'ekonomisk dynamik', 'gränsöverskridandets former', 'förnyelsens Europa' osv. Jag ska i ett kommande avsnitt lämna en översikt kring hur de dominerande aktörerna såg på frågan om hur det politiska beslutsfattandet på regionnivån borde konstrueras. Vi

kommer då också att se hur de visionära ansatserna, perspektivstudierna och den internationella inriktningen sakta tynar bort till förmån för en politisk pragmatisering där sakfrågor, organiseringsaspekter, dagspolitik etc. får större betydelse och där kommunerna, inte minst viktigt, gör sitt intåg på den regionala samhällsnivån. Det kommer att bli en berättelse om hur regionernas Europa blir till en kommunernas Region.

Det återstår dock att svara på frågan hur regionpolitikens aktörer, särskilt då politiker och företrädare för intresseorganisationer, värderat den politiska betydelsen av de samhällsprocesser som presenterats i utredningar och av samhällsforskarna. Jag har i ett forskningsprojekt analyserat regionaliseringen i Halland under 1990-talet.¹⁰ En av frågorna i den intervjuundersökning som då genomfördes bland ett 25-tal ledande politiker, tjänstemän och organisationsföreträdare handlade om samhällsförändring. Frågan löd: Vilka har varit de viktigaste samhällsförändringarna i det halländska samhällslivet under 1990-talet? Svaren på frågan präglades i de inledande utsagorna från respondenterna av de mer specifika förändringar som ägt rum inom det område den intervjuade själv var verksam inom. Kommunpolitikerna uppehöll sig nästan uteslutande vid kommunernas utvecklingsproblem och landstingsföreträdare talade om förändringar inom sjukvården osv. När jag därefter bad intervjupersonerna att vidga perspektivet och väga in det halländska samhällslivet i sin helhet uppehöll sig de allra flesta intervjupersoner vid samhällets ökande komplexitet. Ett av intervju svaren, som jag menar var representativt för alla intervjupersoner, löd så här:

"De dominerande problemen idag kan knytas till samhällets och politikens ständigt ökande komplexitet. Vi rör oss som kommunpolitiker mellan globala frågor, som t.ex. valutapolitiken, till väldigt småfuttiga frågor som exempelvis sponsring av knattehandboll. Vi har, kort sagt, svårt att greppa sammanhang och helheter i det politiska arbetet idag."

Min slutsats den gången (och den står sig nog fortfarande) var att den bild som regionutredare och samhällsforskare presenterat rörande samhällets spontana processer i alltför hög grad var tillrättalagd i begrepp som internationalisering, regionalisering och individualisering osv. Det fanns i det halländska exemplet visserligen inslag av ökande internationalisering, men inte på alla områden. Många erkände ett ökande behov av politiska beslut i ett regionalt sammanhang, men det gällde långt ifrån alla politikområden osv. Det kännetecknande draget i halländsk politik upplevdes som bestående av en ökande mångfald av organisationer och intressen, av tilltagande fragmentisering av samhällslivet och en betydande motsägelsefullhet på olika plan.

Poängen med denna ganska långa beskrivning av hallandspolitikens problem är att visa på de mycket stora svårigheter som finns i att värdera samhällsutvecklingen i politiska och ideologiska termer. Vad som är slående i den svenska regionfrågans utveckling under 1990-talet är att ytterst få gett sig in i en värderingsdiskussion om samhällets utveckling i stort och dess kopplingar till regionpolitiken. Det har exempelvis varit svårt att uttröna var de politiska partierna egentligen står. Nu menar jag inte att det saknats regionpolitisk debatt och åsiktsbrytningar i regionfrågan. Diskussionen har tvärtom varit ganska intensiv i frågor rörande exempelvis länsindelningen och kring frågan om det demokratiska inflytandet i regionpolitiken ska utövas genom ett direktvalt 'länsparlament' eller via ett indirekt utsett regionförbund. Det jag saknar är en värdering av processerna före presentationen av institutionella lösningar, dvs. de samhällsprocesser som eventuellt bör leda till ett ökande behov av politiska beslut på regionnivån. Vi skulle härvid kunna göra en lång lista på spännande frågeställningar för en sådan debatt. Nedan följer några axplock:

- ◉ om vi kan konstatera att samhällsutvecklingen kräver allt större satsningar på materiell infrastruktur; hur förhåller sig detta till kraven på en ekologiskt hållbar utveckling?
- ◉ hur värderar vi de sociala konsekvenserna av att bosättningsmönster förändras och att arbetspendlingen fortsätter att öka?
- ◉ hur värderar vi trenden mot en intensifierad storstadsutveckling i termer av mänskliga livsvillkor och trivsel eller i termer av planering av mark- och vattenresurser?

- ◉ hur bör de demokratiska institutionerna utformas i en samhällssituation präglad av interaktion i nätverk och i gränsöverskridande miljöer?
- ◉ om vi nu ser en territoriell förändring i allt större funktionella regioner (kanske även omfattande andra länder) hur kan vi då bibehålla eller utveckla den sociala sammanhållningen och den kulturella identiteten?

Jag vågar hävda att det endast i marginell omfattning förts en värderingsdiskussion om sådana frågeställningar. Jag menar också att det i detta sammanhang uppstår ett grundläggande legitimitetsproblem i den svenska regionfrågan. Varför är det alls intressant att engagera sig i arbetet med regionala utvecklingsplaner, infrastrukturplaner eller i själva utformningen av regionpolitiska insatser och åtgärder? Vad är det för typ av samhällsproblem eller utvecklingsdrag jag som medborgare därmed kan påverka? En nystart för prövningen av frågor rörande ansvar och organisation i politiken bör alltså för att vara demokratiskt legitim starta i överväganden om samhällsutvecklingen i stort och vad vi därvid önskar oss att kunna påverka. Jag har i några sammanhang benämnt regionfrågan som ett elitprojekt. Och det har i just detta avseende varit mycket tydligt. Reformutvecklingen i Sverige har skett utan att medborgarna, folkrörelser och de politiska partierna bjudits in till värdering av samhällstrenderna och dess kopplingar till eventuella politiska beslut och behoven av reformerade institutioner.

Regionpolitikens sakfrågor

Vi börjar nu närma oss regionfrågans mest kritiska punkt. Det är två frågor som bör bli besvarade rörande regionpolitikens sakfrågor: Vilka samhällsområden bör och kan hanteras genom politiska eller offentliga beslut på den regionala nivån? Och vilka av dessa områden bör hanteras av det kommunala självstyrelsesystemet och vilka områden bör hanteras av staten? Den reformpolitiska utvecklingen av svensk regionpolitik under 1990-talet har visat att det varit ytterst komplicerat att överhuvudtaget ge några svar på dessa frågor. Orsaken till detta ligger, enligt min uppfattning, i att politik och politiska sakområden är starkt sammanvävda både i ett horisontellt och ett vertikalt sammanhang. Regionens politik är med andra ord dels integrerad med politik på lokal, nationell och internationell nivå, dels integrerad med ett växande antal organisationer och fenomen på den regi-

onala arenan själv. Jag menar alltså att det är en synnerligen grannlaga uppgift att avgränsa och renodla politiskt beslutsfattande i den regionala samhällsorganisationen. Och återigen finns anledning att ropa på politiska värderingar. Det är inte i första hand en administrativ eller teknisk fråga att klarlägga utrymmet för politiska beslut på regional nivå. Tvärtom, det är först och främst en politisk och värderingsmässig fråga.

Jag ska i det följande peka på de svårigheter som funnits att avgränsa och renodla det regionpolitiska beslutsfattandet. Det har under den senare delen av 1990-talet kommit att riktas krav på en klarare rollfördelning mellan stat och kommunal självstyrelse i regionpolitiken. Huvudstrategin före 1990-talet handlade inte så mycket om rollfördelning, utan snarare om samordning. Grundläggande i en rad riksdagsbeslut under 1970- och 1980-talen om den regionala samhällsförvaltningen var betoningen av dels samordning mellan statliga organ, dels samverkan mellan stat och kommuner (även landsting). Med regionfrågans renässans vid 1990-talets början försköts emellertid perspektivet successivt från en betoning av integration och samverkan till en ökad betoning av renodling av roller mellan stat och kommunal självstyrelse.¹¹ Debatten under 1990-talet har till och med kommit att polariseras främst genom att kommunerna i stor utsträckning gjort gemensam sak med landstingen för att hävda sitt intresse i den regionala utvecklingspolitiken. Det finns flera vittnesmål om att de suveränitetspolitiska spänningarna mellan stat och kommun ökat i svensk politik under 1990-talet.¹² Jag vill påstå att ett ökande inslag av en sorts distributiv logik mellan stat och kommun gjort sig gällande, dvs. en uppfattning bland de involverade aktörerna där det som kommunerna vinner i form av decentraliserade resurser det förlorar staten och vice versa. Den tämligen inflammerade debatten mellan länsstyrelseföreträdare och självstyrelseanhängare som fördes inom ramen för regionberedningen var ett första uttryck för detta.

Regionberedningen lade i sitt slutbetänkande 1995 fram förslag på att ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet skulle överföras från staten till landstingen. I det regionala utvecklingsansvaret låg enligt regionberedningen uppgifter inom sakområdena näringsliv och sysselsättning, fysisk planering, miljö, kommunikationer, hälso- och sjukvård, utbildning och forskning, kultur, turism samt uppgiften att vara regionens företrädare.

Listan här kan synas lång men om vi granskar förslagen något djupare är det egentligen ganska få författningsmässiga eller mer konkreta förändringar som förordades av regionberedningen. Genom den fortsatta behandlingen i regering och riksdag kom regionberedningens förslag att tunnas ut ytterligare. I *huvudsak* blev det inom fyra områden riksdagen beslöt om författningsmässiga förändringar där de fyra försökslänen fick överta följande uppgifter:¹³

- a. Ansvaret för att ta fram ett regionalt utvecklingsprogram (senare även samordningsansvar för framtagande av regionala tillväxtavtal).
- b. Ansvaret för regionalpolitiska medel och andra utvecklingsmedel.
- c. Ansvaret för att fördela de statliga kulturbidragen till institutioner i respektive län (kom ej att gälla i Västra Götaland).
- d. Ansvaret för att upprätta planer för den regionala infrastrukturen.

Det är att märka att riksdagens beslut inte kom att beröra några författningsmässiga förslag inom varken miljöpolitiken eller arbetsmarknadspolitiken som i både regionutredningen och i regionberedningen fått relativt stor plats. Riksdagsbeslutet om försöksverksamheten innebar att man inte var beredd att förändra kommunernas och statens uppgiftsstruktur inom miljöpolitiken. Miljöfrågorna skulle dock, enligt riksdagsbeslutet, vara en viktig del i arbetet med det regionala utvecklingsprogrammet. Intressant är också att hela arbetsmarknadspolitiken lämnades utanför. Inte ens regionberedningens blygsamma förslag om att knyta länsarbetsnämndernas verksamhet rörande utbildning och ungdomspraktik till självstyrelseorganen anammades av riksdagen. Riksdagsbeslutet kom istället att mer allmänt betona samverkan mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och de nybildade självstyrelseorganen.

Regionfrågans utveckling under 1990-talet har, för att sammanfatta, inte givit en tillfredsställande ordning vad gäller fördelningen av politiska uppgifter varken mellan stat och regional självstyrelse eller mellan samhällsnivåerna, särskilt mellan den lokala och regionala samhällsnivån. Det senaste riksdagsbeslutet om den regionala samhällsorganisationen och de beslut som regeringen fattat rörande exempelvis de nybildade samverkansorganen understryker denna oklara ansvarssituation.¹⁴ Ett exempel är här att regeringen vill låta länsstyrelserna få behålla en viss del av de regional-

politiska projektmedlen för att kunna vidareutveckla sin roll som samordnare av de statliga insatserna i det regionala utvecklingsarbetet, insatser för servicelösningar i glesbygd och för vissa jämställdhetspolitiska medel osv.¹⁵ Ansvaret är därmed delat och ansvarsutkrävandet blir oklart. Utvecklingen visar här på två saker. Dels råder fortsatt osäkerhet inom regeringen rörande länsstyrelsernas uppgifter i samhällsorganisationen. Dels visar det på en tvehågsenhet från regeringens sida att acceptera riksdagsbesluten om att låta regionala självstyrelseorgan få ta huvudansvaret för den regionala utvecklingspolitiken.

På motsvarande sätt finns sakpolitiska gråzoner i relationerna mellan kommunerna och de nybildade regionorganen. Detta gäller framförallt situationen i Skåne och Västra Götaland.¹⁶ I Västra Götaland har kommunerna organiserat sig i ett antal delregionala kommun- och kommunalförbund med uppgifter inom regional utvecklingspolitik. I Skåne har hittildags Kommunförbundet Skåne haft ett uppdrag att företräda kommunerna i relation till Region Skåne även om det i Skåne också utvecklats delregionala samarbetsfora, vilka dock haft en något mindre formell status jämfört med kommunal/kommunförbunden i Västra Götaland. I min utvärderingsstudie för Parkkommittén karakteriserade jag kommunernas relationer till regionorganen som dynamiska, men känsliga. Regionen har att balansera sin egen utvecklingspolitik mot de initiativ och projekt som initierats på delregional nivå av kommunerna. Ibland kan detta ske i samverkan, ibland med en mer konfliktfylld relation. Grundproblemet består här i att kommunerna har ett relativt omfattande, ofta offentlighetsrättsligt grundat, kompetensområde rörande viktiga utvecklingsfrågor som samhällsplanering, miljöpolitik, tätortstrafik, turism etc. Ofta är också kommunerna rättsligt och rådgivningsmässigt kopplade till länsstyrelserna i dessa frågor. Med detta följer svårigheter för regionorganen att ta initiativ inom den kommunala självstyrelsens domäner och den regionala utvecklingspolitiken kan på strategiska områden endast initieras och utvecklas i ett omfattande förhandlings- och förankringsarbete visavi kommunerna.¹⁷

Institutionell design

Vi har tidigare kunnat konstatera att det i samband med regionfrågans

pånyttfödelse vid 1990-talets början lades fast tre huvudalternativ för de institutionella lösningarna; regionalt självstyre, kommunalförbund eller en status quo-lösning med en fortsatt stark statlig länsförvaltning inom den regionala utvecklingspolitiken. I den fortsatta reformverksamheten kom den svenska regionfrågan att kännetecknas av två utvecklingsfaser. I dess första fas hämtades en stor del av inspirationen till reformaktiviteterna i en tämligen visionär argumentation för att betrakta även svenska län som en del i samhällets ökande internationalisering och som en del i ett regionernas Europa. I en andra fas, som inleds kring 1996/97 präglas reformdebatten av mer pragmatiska frågor, där kommunerna flyttat fram sina positioner och där kommunalförbundsmodellen vinner ökat stöd som reforminstrument. För att förstå denna utveckling, som i grunden handlar om institutionella lösningar, krävs en mer utvecklad bakgrundsteckning.

När regionfrågan fick en reformpolitisk renässans i svensk politik vid 1990-talets första år utgjorde tankegången om ett regionernas Europa ledmotiv i den allmänna debatten. När EG:s då 12 medlemsstater 1991/92 ställde sig bakom Maastrichtfördraget utgjorde regionerna en väsentlig del i det som skulle bli det framtida Europas samhällsliv. Genom inrättandet av en särskild regionkommitté och genom en relativt omfattande regionretorik skapades stora förhoppningar om en vitaliserad demokrati i medlemsstaterna och möjligheter för en starkare regional självstyrelse. Inte minst gäller det i områden som under lång tid arbetat med att försöka stärka sin egen regionala självständighet. Även i den svenska debatten förekom argument för ett regionalt folkstyre i termer av regionala parlament med inspiration från regionernas stärkta ställning i länder som Spanien, Italien, Belgien och i delstaternas Tyskland. Till detta fanns det en stark politisk vilja från EU:s sida att satsa resurser på inter-regionalt samarbete över nationsgränserna som i Sverige inspirerade till förnyade ansträngningar att vitalisera samarbetet mellan regioner över exempelvis Öresund och Östersjön.¹⁸ Låt oss för att illustrera frågan om institutionell design återvända till Halland och de halländska kommunernas synsätt gällande regionaliseringen under 1990-talet.

När regionutredningen år 1992 publicerade sin perspektivstudie bestående av tre alternativa skisser på en framtida regional samhällsorganisation (regional självstyrelse, kommuner i samverkan, statligt ansvar) deltog

samtliga sex hallandskommuner i det efterföljande remissarbetet. Mer konkret tog kommunerna i Halland ställning till de förslag som den s.k. Västsverigeutredningen (SOU 1992:66) presenterade och som i korthet innebar följande:

- ◊ att bilda ett kommunalförbund, benämnt regionförbund, med landsting och kommuner som medlemmar i de fyra NORP-länen¹⁹
- ◊ att låta detta kommunalförbund, på försök, överta regionala utvecklingsuppgifter från länsstyrelserna och landstingen
- ◊ att på sikt avveckla landstingen samt
- ◊ att som ett långsiktigt mål slå samman samtliga NORP-län till en ny region.

En översiktlig sammanfattning av de halländska kommunernas ställningstaganden rörande dessa förslag var för det första att man, från samtliga sex kommuner, var principiellt sett positiv till att låta fler uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken få övergå från länsstyrelsen till den kommunala självstyrelsen. Samtliga kommuner delar också, för det andra, utredningens förslag om att i framtiden skapa en länsstyrelse med ett mer renodlat statligt tillsynsansvar. Bland kommunerna var man överens om, bland annat på grundval av demokratiargument, att låta kommunerna få en i förhållande till länsstyrelsen starkare ställning i det regionala utvecklingsarbetet. Däremot mottogs förslaget att bilda ett kommunalförbund bland NORP-länen med mycket kritik och det var i grunden den starka knytningen till Göteborgsregionen som vållade kritiska kommentarer i samtliga kommuner i Halland utom Kungsbacka. Debatten om både länsindelningsfrågorna och uppgiftsstrukturen i den regionala samhällsorganisationen fick snart nytt bränsle när den s.k. regionberedningen under år 1995 presenterade sitt slutbetänkande. Jag vill hävda att regionfrågan, betraktat i hela Sverige, då kom att förändras på ett avgörande sätt. Detta är också något som vi med stor tydlighet kan avläsa i de reaktioner som framkom i remissbehandlingen av regionberedningens förslag. Regionberedningen, som publicerade sitt slutbetänkande i februari 1995, föreslog i starkt sammanfattad form följande:

- ◊ att ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala självstyrelsen ändras så att det regionala utvecklingsansvaret förs över från länsstyrelserna till landstingen. Kommunernas ansvarsområde begränsas inte.

- ◊ att länsstyrelsernas roll renodlas till att enbart vara statens företrädare
- ◊ att Kristianstads- och Malmöhus län slås samman till ett nytt Skåne län samt att Göteborgs- och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs samt *Kungsbacka kommun* slås samman till Västra Götalands län.

Utan att överdriva kan sägas att regionberedningens förslag möttes med mycket stor tveksamhet av i stort sett samtliga politikaktörer i Halland. Mest kritik mötte förslaget att bryta loss Kungsbacka kommun från Halland och samtliga kommuner är kritiska mot att regionberedningen inte gjort några analyser av konsekvenserna för övriga Halland om Kungsbacka försvinner till Västra Götaland. Intressant är emellertid också kommunernas yttranden gällande regionberedningens förslag att överföra det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelserna till landstingen. Västsverigeutredningens förslag om att stärka den kommunala självstyrelsens roll i regionpolitiken genom ett kommunal- eller regionförbund hade ett betydligt starkare stöd bland hallandskommunerna jämfört med regionberedningens förslag om att låta landstingen ta över det regionala utvecklingsansvaret. Hallandskommunerna var allmänt sett kritiska mot förslaget att etablera ett specifikt *västsvenskt* regionförbund, men man ansåg att förslaget var principiellt riktigt – samtliga kommuner i Halland var i grunden positiva till att öka den kommunala självstyrelsens roll i regionpolitiska avseenden (på bekostnad av länsstyrelsen). Men regionberedningens förslag att låta just landstingen ta över ansvaret väckte kritik bland kommunerna i Halland.²⁰

I remissvaren på regionberedningens slutbetänkande är samtliga kommuner i Halland fortsatt positiva till att reducera och renodla länsstyrelsens roll till att vara en statens företrädare i länet och likaså var man positiv till att stärka den kommunala självstyrelsen med fler uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken. Däremot var samtliga kommuner tveksamma till förslaget att låta landstingen axla ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet. Ett för hallandskommunerna representativt remissvar togs fram av Falkenbergs kommun:

"Falkenbergs kommun anser att utredningen dragit fel slutsats av sitt resonemang om det regionala utvecklingsansvaret. Landstingen, som idag till helt domine-

*rande del arbetar med hälso- och sjukvård och till det angränsande verksamheter, bör inte ansvara för den regionala utvecklingen och planeringen. Falkenbergs kommun anser istället att landstingen bör avvecklas."*²¹

Det går att hitta liknande formuleringar i de övriga kommunernas remissvar och samtliga kommuner lyfter fram det som kommit att kallas 'överkommunproblemet', dvs. risken för att landstingen, genom bl.a. en stärkt roll i utvecklings- och planeringsavseende, ges en i förhållande till primärkommunerna överordnad roll. I flera av remissvaren från kommunerna i Halland talas om att subsidiaritetsprincipen måste få gälla och att det finns utvecklingsuppgifter som bäst passar att hanteras på den primärkommunala nivån osv. Citatet ovan speglar nog ganska väl en för den tiden typisk uppfattning i kommunsverige. De flesta kommunpolitiker såg på landstingen som just sjukvårdshuvudmän och landstingens regionalpolitiska och näringslivspolitiska arbete betraktades av kommunerna som tämligen lättviktigt.²²

Om vi för ett ögonblick lyfter perspektivet bortom den halländska horisonten kan sägas att det med regionutredningens och regionberedningens förslag sker en institutionellt färgad förändring i diskussionen om samhällsorganisationens utformning i svensk politik. Den klassiska diskussionen om den regionala samhällsorganisationen i Sverige hade fram till 1990-talet handlat om två alternativ, dels en länsdemokratilinje med landstingen och den representativa demokratin som kännetecken, dels en länsförvaltningslinje med staten och länsstyrelserna som viktigaste organ. Som vi sett av hallandskommunernas reaktioner på Västsverigeutredningens betänkande fanns en i grunden positiv uppfattning om att låta viktiga regionala utvecklingsfrågor få utformas inom ramen för kommunalförbund. Regionberedningens förslag om att specificera landstingets roll i den regionala utvecklingspolitiken kom därför som kalldusch för många kommunpolitiska företrädare. Om vi formulerade det annorlunda skulle vi kunna säga att Regionberedningen nu vridit klockan tillbaka till den gamla diskussionen om länsdemokrati kontra länsförvaltning.

Jag vill påstå att detta kom, för att tala i militärtermer, att mobilisera kommunerna i regionfrågan. Det är exempelvis ingen tillfällighet att

regionprocessen i Kalmar län kom (kring 1995) att utgå från en gemensam vilja mellan kommunerna att utöka samarbetsytorna för att försöka åstadkomma ett för samtliga kommuner gemensamt yttrande över just regionberedningens betänkande. Regionprocessen i Kalmar län kom därefter att resultera i bildandet av Regionförbundet i Kalmar län och i en medverkan i försöksverksamheten med en ny regional ansvarsfördelning. Den vidare utvecklingen i Kalmar län kom att spela en stor roll för regionfrågan i stort och för det förslag om samverkansorgan som riksdagen ställde sig bakom år 2002. Betraktat i backspegeln framstår det idag som en självklarhet att det aldrig hade gått att få kommunerna i Kalmar län att ställa sig bakom en regionfullmäktigelösning. Skillnaden mellan Kalmar län och Skåne var att regionprocessen i Skåne, på ett mer markerat sätt än i Kalmar län, drevs fram och utvecklades av de politiska partierna, medan de skånska kommunerna hade en mindre betydelsefull roll än vad var fallet i Kalmar län. I Kalmar län var det de facto så att regionprocessen drevs fram av kommunerna och i synnerhet av Kommunförbundet i Kalmar län.²³

I en skrift, *Regionalisering & demokratisk legitimitet*, författad av Janerik Gidlund, relateras på ett principiellt plan de två modeller, Regionförbunds- respektive Regionfullmäktigemodellen, som dominerat reformdebatten. Det finns, menar Gidlund, både för- och nackdelar med de båda modellerna beroende på vilka värderingsmässiga utgångspunkter reformpolitiken bör ha.²⁴ Gidlund påpekar att det vanligaste i svensk politik är ett system med indirekt valda organ som är utsedda av en folkvald församling. Den kommunala självstyrelsen i Sverige bygger idag på principen att det högsta beslutande organet, kommunfullmäktige, utser verkställande och beredande organ som exempelvis styrelse och nämnder. Vi har i svensk politik hittilldags aldrig accepterat tanken att genomföra direktval till den typen av verkställande organ. Följaktligen förekommer exempelvis inte några borgmästareval eller direktval till stadsdelsnämnder i svensk politik. Till stor del har man i Sverige litat till att de politiska partierna haft förmågan att knyta samman den verkställande politiken med medborgarnas önskemål och ansvarsutkrävande.

Ett principiellt intressant problem uppstår när indirekt valda organ utses av flera folkvalda organ, som exempelvis är fallet för Region-

förbundet i Kalmar län. Skillnaden mot den mer normala ordningen är att regionförbundets valmanskår består av kommuner och landsting, i motsats till ett direktvalt regionfullmäktige som har regionens medborgare som valmanskår. Medborgarna kan därmed endast utkräva politiskt ansvar genom röstningen i kommun- respektive landstingsvalet. Ett demokratiskt problem uppstår i detta då medborgarna inte är organiserade i kommunföreningar utan i politiska partier. Vissa partier som finns representerade i olika kommunfullmäktigeförsamlingar i regionen kan visa sig vara för små för att kunna räkna med någon plats i regionförbundets styrelse då det ju är majoriteten i respektive kommun som utser representanterna. Principen om proportionell representation riskerar alltså att sättas ur funktion i en regionförbundsmodell.

Den strategiska fördelen med regionförbundsmodellen är enligt Gidlund istället att man kan konstituera en tät relation mellan regionorgan och kommunerna i regionen. Risken för att kommunerna ska uppleva regionen som en sorts överkommun är därmed mindre än vad som gäller i regionfullmäktigemodellen. Kommunerna borde dessutom, som huvudmän för verksamheten, ha ett starkt engagemang och intresse för att regionförbundet ifråga ska framstå som legitimt och handlingskraftigt. I och med att den direktvalda legitimiteten saknas kan det i ett regionförbund vara en särskilt viktig angelägenhet att utveckla demokrativärdena i verksamheten.

Ett direktvalt regionfullmäktige har då, i enlighet med ovanstående resonemang, en mindre tät relation med regionens kommuner. De flesta regioner har kommuner med varierande storlek och partierna har sannolikt svårt att samordna partilistorna på ett sådant sätt att samtliga kommuner med säkerhet kommer att finnas representerade i regionfullmäktige. Om det då förhåller sig så att en region innehåller motsättningar på ett delregionalt plan, dvs. mellan kommuner i olika geografiska delar av regionen, finns en risk att regionen tappar sin legitimitet i de delregioner som är svagt representerade i fullmäktige. I händelse av att fullmäktige försöker lösa dessa motsättningar genom majoritetsomröstningar kan situationen, ur legitimitetssynpunkt, komma att förvärras snabbt.

I sammanfattning kan sägas att regionförbundsmodellen befrämjar täta relationer med regionens kommuner och, i vart fall hypotetiskt, bör leda

till en starkare betoning av förhandlingsdemokratiska inslag där ett viktigt mål är att skapa konsensus mellan förbundets huvudmän. Detta ger regionförbundet bättre möjligheter att skapa ett starkare förhandlingsunderlag och sannolikt möjligheter att utveckla en starkare samordning eller samhandling mellan kommunerna. Regionförbundet riskerar emellertid att hamna i ett småpartiproblem då förbundets ägare, dvs. kommunerna, var för sig kan tänkas välja företrädare för den egna majoriteten. Med detta kan småpartiernas väljare komma utanför möjligheten att utkräva ansvar för regionförbundets politik. Denna nackdel är då inte förknippad med regionfullmäktigemodellen som i högre grad än regionförbundsmodellen förmår tillgodose kravet på partiproportionalitet i fullmäktige. Det medborgerliga ansvarsutkrävandet sker dessutom direkt i allmänna val och ökar sannolikt tydligheten på politikens väljararena. Den direktvalda modellen riskerar dock att hamna i en legitimitetskris i de fall när man inte förmår tillgodose en jämn geografisk representation i fullmäktige. Regionfullmäktige kan uppfattas som en angelägenhet bara för de stora kommunerna. Risker är påtaglig att kommuner, eller alternativt kommuner i de perifera regiondelarna, kan komma att uppleva sig som åsidosatta. I det direktvalda fullmäktige är, åtminstone hypotetiskt betraktat, majoritetsomröstningar betydligt vanligare än i regionförbundets fullmäktige. Rollerna som majoritet och opposition är också tydligare i den direktvalda modellen.

Utöver dessa aspekter vill jag hävda att regionförbundsmodellen öppnar för en mer flexibel geografisk utformning. Regionförbund eller kommunalförbund står det i princip öppet för alla kommuner att ansluta sig till. Riksdagsbeslutet 2002 medger visserligen inte länsöverskridande samverkansorgan för att överta de statliga utvecklingsuppgifterna, men det finns idag flera exempel på kommunalförbund med länsöverskridande medlemskap. Regionfullmäktigemodellen är, främst via valkretsindelningen, starkare fixerad vid en viss geografisk struktur.

Själva poängen med det förda resonemanget är att regionförbunds- respektive regionfullmäktigelösningarna representerar inte bara givna organisationslösningar utan också politiska institutioner med en viss normstruktur, ramar för samhandling, rättigheter, plikter och symbolpolitiska aspekter. Återigen står vi inför ett snarare värderingsmässigt än

ett rationell-instrumentellt vägval. Det går alltså enligt min mening inte att med några objektiva eller expertgrundade analyser att komma fram till en optimal design av hur det regionpolitiska beslutsfattandet ska organiseras. Exempel på frågor som härvid söker svar:

- ◉ Är värdet av att ta tillvara småpartiernas intressen viktigare än att trygga en geografisk eller kommunbaserad representation?
- ◉ Är behovet av en gemensam problemsyn, förhandlingsgemenskap och samhandlingsförståelse viktigare värden jämfört med majoritetsbeslut, intressekamp och tydlighet i det politiska ansvarsutkrävandet bland medborgarna?
- ◉ Är det viktigare att ha en tydlig geografisk indelning, baserad på valkretsar, jämfört med att ha en mer flexibel regionstruktur?
- ◉ Om vi värderar en deltagande demokratiform högt; vilken typ av organisation, regionfullmäktige eller regionförbund, ska då förordas?

Även om det är för tidigt att dra några erfarenhetsbaserade slutsatser rörande fördelar och nackdelar med de två modellerna törs jag ändå hävda att demokrativärdena, möjligtvis paradoxalt nog, inte talat till regionfullmäktigemodellens fördel. Argumentationen och aktiviteterna för att öka medborgarintresset har i hög grad bedrivits från vad anhängarna av ett stärkt regionkommunalt självstyre kallat ett läge noll. Man har härvid hävdat att det aldrig utvecklats ett medborgardemokratiskt innehåll i den av länsstyrelsen tidigare ombesörjda regionala utvecklingspolitiken. Från ett medborgardemokratiskt läge noll kunde nu egentligen allting bara bli bättre. Målet att stärka medborgardemokratien var, enligt tillskyndarna, givetvis ingen enkel sak, men med högt ställda ambitioner och stora satsningar borde resultaten i alla fall kunna lämna läge noll.

I takt med att försöksverksamheten kom igång visade det sig snart att demokratiförnyelsen var mer besvärlig än vad man hoppats på. Det har hela tiden genomförts ambitiöst upplagda demokratiexperiment med hjälp av informationskampanjer, IT-projekt, ungdomsparlament, politikerkonferenser, rådslag etc. Det är som sagt fortfarande något för tidigt att dra några slutsatser rörande betydelsen av dessa experiment, men det som hittills framkommit har, särskilt i Skåne och Västra Götaland, varit minst sagt deprimerande läsning för demokrativännerna. Det s.k. SOM-institutet vid Göteborgs universitet har i ett flertal rapporter visat att

medborgarnas intresse och kunskaper om de nya regionerna till och med varit i sjunkande sedan försöksverksamheten och länsammanslagningarna genomfördes. SOM-institutets analyser visar en minskande tilltro bland medborgarna rörande regiondemokratins möjligheter totalt sett. I SOM-rapport nr 27 konstaterar Folke Johansson följande:

*"Andelen (medborgare) som tror att regionen förbättrat demokratin har minskat från 27 till 23 procent i Västra Götaland och från 60 till 40 procent i Skåne."*²⁵

Det synes alltså, för att göra en något elak kommentar, som om att regionledningarnas medborgardemokratiska ambitioner så långt varit kontraproduktiva. Man kan naturligtvis hävda att tidsperspektivet är alldeles för kort. Det tar mycket längre tid att få fram mätbara genomslag på medborgarnivån av institutionella förändringar av detta slag. Men likväl kan det konstateras att det medborgerliga intresset i Skåne och Västra Götaland hittills har hamnat under det man kallat läge noll.

Vad som däremot är intressant i sammanhanget är att Regionförbundet i Kalmar fått en mer positiv värdering av demokratiarbetet jämfört med de båda direktvalda modellerna i Skåne och Västra Götaland. I Parkkommitténs slutbetänkande problematiseras visserligen demokratiutvärderingen (att det gått för kort tid m.m.) men slutsatsen blir att Kalmar län lyckats bättre med demokratiarbetet jämfört med Skåne och Västra Götaland:

*"En demokratisk fördel med regionförbundsmodellen är att kommunernas engagemang är absolut nödvändigt, vilket främjar en mer samtalande och deliberativ demokratiform. Förankringsprocessen och de många samtalsseminarier som har varit en del av Kalmarförsöket har givit demokratiska fördelar i förhållande till de två storlänerna."*²⁶

Regionförbundsmodellen har alltså så långt visat på åtminstone en del demokratimässiga fördelar jämfört med regionfullmäktigemodellen. Nu är det då än en gång värt att vara försiktig med alltför säkra slutsatser. Det viktiga budskapet är här att frågan om institutionell design handlar om värderingar.

Slutsatser

Det har blivit vanligt att karakterisera västerländsk politik som en *differentierad politisk ordning*.²⁷ Kännetecknande är att politiken blivit mer komplicerad, den bedrivs allt oftare i nätverk, där förhandlingar blivit den viktigaste beslutsmetoden. Vi har också sett att den offentliga politiken i nationalstaterna urholkats dels genom privatiseringsbeslut och dels av en tilltagande internationalisering eller globalisering av samhällslivet. I den differentierade politiken har det partipolitiska systemet fått ökad konkurrens av nyare former för politiskt inflytande och inte minst har medierna skaffat sig en framskjuten position i samhällsdialogen. Flera forskare har till detta hävdade att de geografiska gränserna, som traditionellt varit en viktig strukturerad faktor i politiken, synes spela en mindre roll bl.a. genom att funktionella förhållanden i högre grad än tidigare blivit mer gränslösa och att de politiska frågorna i allt större omfattning rör sig mellan nivåerna i det politiska systemet.²⁸ Slutligen, och som en sannolik konsekvens av den tilltagande organisationskomplexiteten, har vi sett ett växande antal politiska reformer där försöksverksamhet tillämpas som reformstrategi.

Denna allmänna bakgrundsteckning av en differentierad politisk ordning utgör också den grundläggande problematik som ansvarsutredningen kommer att få tampas med. Jag har i detta inlägg gjort en tillbakablickande karakteristik av den svenska regionfrågan under 1990-talet. Tanken har därvid varit att utveckla en rad, mer generellt syftande, frågeställningar kring konsten att bygga nya politiska institutioner i en differentierad politisk ordning. Jag ska avslutningsvis summera framställningen och då fokusera slutsatserna kring de demokratimässiga aspekterna på regionfrågan. Många har påpekat svårigheterna (men också möjligheterna) för demokratin i ett flernivåsamhälle präglad av relativt slutna förhandlingar i

alltmer komplicerade nätverk.²⁹

Försöksverksamheten med en ny regional ansvarsfördelning har förvisso visat på stora ambitioner och intressanta försök att utveckla de demokratiska instrumenten genom en rad olika initiativ och projekt. Likväl är det viktigt att notera att så gott som samtliga partipolitiska aktörer i regionpolitiken (några undantag finns) hävdar att den demokratiska experimentverkstaden bör förläggas inom ramen för en partibaserad och representativ demokratiform. I satsningarna på olika kommunal- och regionförbund (fortsättningsvis benämnda regionförbund) utgörs den partipolitiska retoriken oftast av att betrakta regionförbundet som en övergångsform mot en framtida regionfullmäktigemodell. Det har naturligtvis funnits ett stort värde i att de politiska partierna haft denna ledande roll i regionaliseringsprocesserna, men det har också inneburit ett starkt fasthållande vid en representativ och partibaserad demokrati-modell. Argumentationen i detta inlägg har betonat vikten av att mer förutsättningslöst, utifrån värderingar av rådande samhällsprocesser och behovet av offentlig politik, nå fram till en institutionell design för regionpolitiken i framtiden. Det kan förhålla sig så att den representativa formen är den sammantaget bästa (eller minst dåliga), men det finns anledning att skynda långsamt i denna del. Jag skulle därför vilja avsluta inlägget med att ange några principiella utgångspunkter för en kommande värdering av regionförbunds- och regionfullmäktigemodellen.

Ett första principfråga handlar om kopplingen mellan *politisk handlingskraft och demokratisk legitimitet*. Behovet av att åstadkomma en mer effektiv regionpolitik, räknat som regional utveckling, ekologisk balans och jämlik samhällsservice, borde vara mer skriande än någonsin tidigare. Björn Sundström visar i sitt inlägg i denna antologi med stor tydlighet på växande regionala skillnader, urholkad offentlig ekonomi och därigenom också svårigheter att upprätthålla en god samhällsservice i hela Sverige. 1980- och 90-talens socioekonomiska erfarenheter visar också på behovet av regional utvecklingspolitik i hela landet, inte bara i glesbygderna och i Norrland. Den regionala problembilden är mångfasetterad och motsägelsefull och kräver nya typer av politiska instrument och politisk organisering. Härvidlag finns ett spännande nytänkande i de fyra län som bedrivit försöksverksamhet med en ny regional ansvarsfördelning. Av särskilt

intresse är här kommunernas växande engagemang och jag tror vi bara precis sett en första fas av nydanande arbetsformer i den regionala utvecklingspolitiken. Det finns attityder i det mellankommunala utbytet i Kalmar län som pekar mot en ökande medvetenhet om behovet av samhandling mellan kommunerna. En insikt som innebär att det i ett längre tidsperspektiv kan vara fördelaktigt att stödja grannkommunens ambitioner i exempelvis ett lokaliseringsärende istället för att ensidigt bevaka det egna intresset.

I Skåne och Västra Götaland har ett antal nya, både informella och mer formaliserade kommunalförbund, igångsatts för att i delregionala miljöer bli en viktig samspelare med storregionens utvecklingsstrategi. Visserligen kan man i både Skåne och Västra Götaland, i jämförelse med Kalmar län, hitta en något mer konfliktfylld (eller om vi uttrycker det mer positivt, en dynamisk) relation mellan kommunerna och regionen, men likväl är det en ny typ av organisering som utvecklats som ska bli intressant att följa framöver. Ett annat exempel kan här utgöras av den regionala utvecklingspolitiken i Hallands län som, i vart fall under ett uppbyggnadsskede, visat på en ny sorts samarbetsanda genom kommunernas och landstingets gemensamma satsning på samverkansorganet Region Halland.³⁰

1990-talets utveckling har inneburit att kommuner och landsting inte längre vill vara en del i en statligt organiserad politik för regional utveckling. Kommunerna är inte längre bara medverkande, utan har under senare år blivit såväl initiativtagare som policyskapare inom detta område. Det statliga ansvaret hade sannolikt en passiviserande verkan bland kommunerna. De politiska ansträngningarna i kommunerna riktades snarare mot intressebevakning gentemot staten än mot egenutvecklade aktiviteter och organisering. Detta nya förhållningssätt har sannolikt också ökat pressen på kommunerna att samverka och har skapat en växande medvetenhet (bl.a. utifrån en ansträngd socioekonomisk omgivning) om behovet av att öka insatserna och initiativkraften i att utveckla och stärka företagsamhet, att prioritera en hållbar utveckling och satsa på andra viktiga utvecklingsmål. Om kommunens ambitioner i dessa avseenden misslyckas kommer naturligtvis den demokratiska legitimiteten att undergrävas. Det kan av detta skäl finnas anledning att bygga en framtida regioninstitution

med en tät organisatorisk koppling mellan kommuner och regionorgan. Detta behöver inte i sig utesluta regionfullmäktigemodellen men kräver sannolikt särskilda organisationslösningar för att kunna hantera kommunregionrelationerna.

Den andra principfrågan kan knytas till *flernivåpolitikens problem*. Regionförbundet är som organisation fokuserat vid att bringa samman kommunalpolitik med behoven av att utveckla politiska lösningar med betydelse en nivå upp i systemet, dvs. på den mellankommunala eller regionala nivån. Jag tror också att regionförbundet är en lämplig form att samordna och utveckla kommunernas internationella åtaganden. Det har i flera sammanhang noterats betydande svårigheter bland små och medelstora kommuner att få till stånd en aktiv och operativt intressant verksamhet på den internationella nivån. Många kommuner har antagit program eller strategier för sitt internationaliseringsarbete, men det har av många olika skäl varit svårt att få till stånd en ändamålsenlig verksamhet på området. Det är därför ingen tillfällighet att kommunerna varit relativt aktiva i att försöka samordna sina internationella åtaganden i mellankommunala samarbetsorgan som exempelvis Sydsam, Mälardalsrådet, North Sweden osv. Denna länk, mellan kommun, region och internationella organ, finns förvisso också utvecklad i de båda storregionerna Skåne och Västra Götaland, men i ett regionförbund finns en mer direkt kopplad förbindelse mellan medlemskommunernas intressen och det internationella samordningsarbetet.

En tredje principiell aspekt har berörts i föregående avsnitt om institutionell design och gäller de geografiska aspekterna. Gunnar Törnqvist har i sitt inlägg i denna bok visat på en ökande spänning mellan funktionella förhållanden och de politiskt konstruerade gränserna i kartboken. Regionförbundsmodellen är institutionellt betraktat, mer öppen för en variabel geografi både i avseendet att nya medlemmar kan ansluta sig och att man samtidigt kan vara medlem i flera regionförbund samtidigt. Situationen i Halland, som omgärdas dels av de två nya storregionerna Skåne och Västra Götaland och dels av den tillväxtstarka Gnosjöregionen, är härvidlag ett intressant fall. Kungsbacka kommun, som har funktionella länkar till både StorGöteborg och till halländskt samhällsliv, är medlem både i Göteborgsregionens kommunalförbund och i Region

Halland. Varberg, som har historiska kopplingar längs Viskadalen mot Borås men också med en självklar hemvist i Halland, är medlem i både Sjuhäradsbygdens kommunalförbund och Region Halland. Kommunerna i södra Halland (Halmstad, Laholm och Hylte) har parallellt med engagemanget i Region Halland utvecklat kontakterna med Gnosjö-regionen i ett samarbetsorgan kallat Entreprenörsregionen. Slutsatsen är att Halland har funktionella förbindelser på flera håll och en legitim utvecklingspolitik bör organiseras med öppenhet inför dessa samhällsfunktioner.

Invändningarna mot en regionförbunds lösning ligger enligt kritikerna i att medborgarperspektivet blir indirekt och att regionförbunden därmed blir till tämligen anonyma konsensus- och förhandlingsorgan. En utpräglad samarbetsdemokrati riskerar alltid att bli elitär och förtryckande. Det måste alltid finnas fora i demokratin där det finns utrymme för intressekamp och öppenhet för kritik och ansvarutkrävande.³¹ Dessvärre har även dagens landsting tydliga problem med den demokratiska legitimiteten. Hur många medborgare är egentligen bekanta med landstingets politiska organisation eller med storregionernas nya organ för regional utveckling? Vi har länge levt med det paradoxala förhållandet att medborgarna betraktat sjukvårdsfrågorna som den kanske viktigaste enskilda politiska frågan, medan intresset för landstingspolitik är förhållandevis svagt på medborgarnivån.³²

Den stora utmaningen i en utvecklad regionförbundsmodell ligger därför i att åstadkomma relevanta och spännande debatt- och inflytandeformer dels i kommunerna internt, dels mellan kommunerna och regionförbundet samt mellan medborgargrupper och regionen. I min forskning om de halländska kommunernas mellankommunala samarbete är en viktig slutsats att de politiker som företräder kommunen i mellankommunala organ har en mycket svag uppgiftsmässig förankring och alltför sällan inhämtar synpunkter på sitt mellankommunala agerande i kommunfullmäktige eller i sitt eget politiska parti. En del politiker har inte ens gjort klart för sig själva om de representerar sitt parti, medborgarna eller sin kommun i de uppdrag de har i mellankommunala organisationer. Representationsuppfattningen är i grunden oklar och för att nå en demokratiskt legitim regionpolitik genom regionförbund krävs ett helt annat politiskt medvetande och nya organisationsformer i kommunerna än vi

hittills kunnat se. Ett första steg borde här vara att respektive kommunledning inrättar ett forum för diskussion och samtal rörande kommunens omvärldsenagemang. Regionförbundet i Kalmar län har visat på intressanta demokratiska försök där öppenhet inför medborgarnas och medborgargrupperns deltagande varit en viktig del. Hur den växande skaran av nya regionala samverkansorgan ska klara den uppgiften återstår att se.

Nu ska vi inte gå händelserna i förväg. Det är utmärkt att regeringen genom ansvarsutredningen nu kopplar ett helhetsgrepp på samhällsorganisationen. Regionfrågan har med stor tydlighet visat på att en ny typ av politisk ordning växer fram. En ordning som innebär ett stort antal politiska utmaningar eller som anges i direktiven till ansvarsutredningen:

"Samhället genomgår i dag stora förändringar. Nya beteenden och behov, ekonomiska, demografiska och teknologiska faktorer, liksom EU-medlemskapet och internationaliseringen i stort, ställer samhällsorganisationen inför betydande utmaningar. Samtidigt skapar dessa förändringar förutsättningar för en dynamisk utveckling. Kraven på flexibilitet ökar."³³

Noter

- ¹ Olsen, J.P. 1985. Nyinstitutionalismen og statsvitenskapen, i *Statsvetenskaplig tidskrift* nr 1 1985, årgång 88, s. 3. Vanligtvis definieras en institution mer smalt i den samhällsvetenskapliga litteraturen. Bogason (2000, sid 85) ger en summerande karakteristik med följande: "the general features of institutions are - a structure based on interaction between actors, - some degree of common understanding or values and - a certain pressure to conform. Actors are individuals or organizations".
- ² Krantz, T. 2002. *Makten över regionen: en idékritisk studie av svensk regiondebatt 1963-1996*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- ³ Olsen, J.P. 1993. Et statsvitenskapelig perspektiv på offentlig sektor, i Laegreid, P. & Olsen J.P. *Organisering av offentlig sektor. Perspektiver, reformer, erfaringer, utfordringer*. Bergen: Tano, s. 17-18.
- ⁴ Citat ur Jensen, LT: 1995. *Internationalisering og de danske amter*. Odense Universitet, s. 1.
- ⁵ Regionutredningen finns i SOU 1992:63 och regionberedningens slutbetänkande i SOU 1995:27.
- ⁶ Dir 1991:31, *Kommittédirektiv. Analys av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad*. Civildepartementet.
- ⁷ Böckerna, som presenterades i en gemensam serie publicerade på Liber-Hermods förlag, var Törnquist, G, 1993, *Sverige i nätverkens Europa, Gränsöverskridandets former och villkor*. Liber-Hermods, Malmö, Johansson, B. 1993. *Ekonomisk dynamik i Europa*. Liber-Hermods, Malmö, Nilsson, J. 1995. *Sverige i förnyelsens Europa*. Liber-Hermods, Malmö och Gidlund, J, 1993, *Den nya politiska konserten*, Liber-Hermods, Malmö. Betydelsefull i sammanhanget var också professor Åke E. Andersson som vid denna tid var chef för Institutet för framtidsstudier.
- ⁸ Törnquist, G, 1993, *Sverige i nätverkens Europa, Gränsöverskridandets former och villkor*. Liber-Hermods, Malmö, s. 39.
- ⁹ Henning, Roger & Liljenäs Ingrid (1993). Regiondebatten. En översikt, paper presenterat vid regionkonferens den 19/10 1993, Civildepartementet.
- ¹⁰ Johansson, J. 1999. Regionalisering och internationalisering i Halland. Politik och statsvetenskap i ett epokskifte. Forskning i Halmstad nr 3. Högskolan i Halmstad.
- ¹¹ En samlande analys av statens relationer till den kommunala självstyrelsen i försöksverksamheten ges i Silenstam, P. Länsstyrelsens nya roll i Kalmar, Skåne och Västra Götalands län. i SOU 2000:64 *Regional försöksverksamhet – tre studier*.
- ¹² Det räcker kanske här att återropa de uttalanden som gjorts av regionstyrelserna i de fyra försökslänerna under försöksverksamheten, se Johansson, J. 2000. Försök med en ny regional samhällsorganisation. Demokrati, flernivåpolitik och regional mobilisering, i SOU 2000:64 *Regional försöksverksamhet – tre studier*, sid. 78-79.
- ¹³ Prop. 1996/97:36. *Den regionala samhällsorganisationen*.
- ¹⁴ Prop 2001/02:7.
- ¹⁵ Prop. (budgetprop) 2002/03:1, utgiftsområde 19.
- ¹⁶ Se verksamhetsplan för 2002, Kommunförbundet i Skåne. Exempel på delregionala fora är Nordvästra Skånes samarbetskommitté, NOSAM, där 10 kommuner i Nordvästskåne ingår och Skåne Nordost som är ett näringslivsinriktat samarbete mellan 7 kommuner i nordöstra Skåne.
- ¹⁷ Johansson, J. 2000. Försök med en ny regional samhällsorganisation. Demokrati, flernivåpolitik och regional mobilisering, i SOU 2000:64 *Regional försöksverksamhet – tre studier*, s. 81ff.
- ¹⁸ Om EU och den regionala dimensionen se t.ex. Sharpe, LJ, (ed) 1993, *The Rise of Meso Government in Europe*, Sage Publications, Bullman, U. 1994 (Hrgs) *Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union*. Baden-

- Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, Lindeborg, L. 1995. *Regionalt samarbete i Europa - med tyska erfarenheter*. ERU-rapport 87, Larsson, T. Nomden, K & Petiteville, F. 1998. *The Surplus of the Intermediate Level in Europe*. Report from the Intermediate Level Research Group. European Institute of Public Administration. Maastricht.
- ¹⁹ N=Hallands län, O=Göteborg- och Bohuslän, R=Skaraborgs län samt P= Älvsborgs län.
- ²⁰ Johansson, J 2003. *Kommunal självstyrelse i förändring – politisk organisering och demokratisk legitimitet i mellankommunalt samarbete*. Under publicering 2003.
- ²¹ Ur yttrande till civildepartementet över Regionberedningens betänkande "Regional framtid", Falkenbergs kommun, Kommunfullmäktige, 1995-08-31.
- ²² Landstingen har, under årtionden av statligt ansvar, aldrig utvecklat sin kompetens och sitt deltagande i genomförandet av svensk regional- och näringslivspolitik. Landstingens viktigaste roll har under 1980- och 90-talens regionalpolitik varit dess ägaransvar för de regionala utvecklingsfonderna och i en mer indirekt roll som deltagare i referensgrupper etc. i en del regionalpolitiska aktiviteter (se Johansson, J. 1991. *Offentligt och privat i regionalpolitiken*. Lund Political Studies 69. Lund: Studentlitteratur).
- ²³ Johansson, J. 1999. *Regionreform på försök*. SOU 1999:103.
- ²⁴ Den följande framställningen är i stora delar hämtad från Gidlund, J. 1998. *Regionalisering & demokratisk legitimitet*. Regionförbundet i Kalmar län.
- ²⁵ Johansson, F. 2002. inlägg i Nilsson, L. (red) *Flernivådemokrati i förändring*. SOM-undersökningen Västsverige 2000. SOM-institutet, rapport nr 27. Göteborgs universitet.
- ²⁶ Se SOU 2000:85, sid 249, jämför även Jerneck, Magnus och Sjölin, Mats (2000). *Regionalisering och flernivådemokrati – Skåne och Kalmar län*, i SOU 2000:64 *Regional försöksverksamhet – tre studier*, s. 166f-171.
- ²⁷ Rhodes. R.A.W. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press: Buckingham.
- ²⁸ Se en rad av inläggen i Beck-Jørgensen, T & Klausen, K.K. 2002. *Territorial dynamik. Streger på landkort – billeder i vore hoveder*. Aarhus Universitetsforlag.
- ²⁹ Se Demokratiutredningens slutbetänkande SOU 2000:1 och för mer specificerade analyser i Elander, I. 1999. *Partnerskap och demokrati*. I Demokratiutredningens forskarvolym IX. *Globalisering*. SOU 1999:83, Jerneck, Magnus och Sjölin, Mats (2000). *Regionalisering och flernivådemokrati – Skåne och Kalmar län*, i SOU 2000:64 *Regional försöksverksamhet – tre studier*.
- ³⁰ Se Johansson, J 2003. *Kommunal självstyrelse i förändring – politisk organisering och demokratisk legitimitet i mellankommunalt samarbete*. Under publicering 2003.
- ³¹ Jfr Bäck, H. 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber förlag, s. 197f.
- ³² Om landstingen, se Montin, Stig & Olsson, Jan, *Demokrati och legitimitet i landstingen*. Slutrapport från projektet Politikerrollen i landstingen. Novemus – Högskolan i Örebro. Rapport nr 1994:2. Om de nya storregionerna, se Johansson, F. 2002. inlägg i Nilsson, L. (red) *Flernivådemokrati i förändring*. SOM-undersökningen Västsverige 2000. SOM-institutet, rapport nr 27. Göteborgs universitet.
- ³³ Dir 2003:10, Kommittédirektiv Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen. Finansdepartementet, sid. 4.

Beställning av skriften kan göras på tel 020-313 230,
fax 020-313 240 eller via någon av förbundens
hemsidor www.lf.se eller www.svekom.se.
ISBN 91-7289-171-8