

Region Övre Norrland

En studie med utgångspunkt från Ansvarskommitténs
del- och slutbetänkanden rörande införandet av 6-9 storregioner
istället för län

Marie Viklund

Luleå tekniska universitet

D- uppsats

Statsvetenskap

Institutionen för Industriell ekonomi och samhällsvetenskap

Avdelningen för Samhällsvetenskap

Abstrakt

I denna d-uppsats studeras förslaget att ersätta dagens län med 6-9 storregioner. Studien syftar till att analysera och diskutera hur detta förslag kommer påverka Norrbottens län, samt jämföra förslaget förväntade effekt med resultatet som har påvisats av försöksverksamheten i Region Skåne och Region Västra Götaland. De frågeställningar som uppsatsen behandlar studerar vad regionaliseringen skulle innebära för Norrbottens län, vad gäller demokratiska och ekonomiska aspekter, med utgångspunkt från Ansvarskommitténs del- och slutbetänkanden, samt Statskontorets utvärdering av försöksverksamheten i de ovan nämnda regionerna. Två regionindelningsförslag identifieras, bestående av antingen Norrbottens och Västerbottens län, eller dessa tillsammans med Jämtlands och Västernorrlands län. Uppsatsen resulterar i att effekter på samordning och resursutnyttjande inte är tillräckliga argument för eller emot regionalt självstyre, att det är oklart om decentraliseringsprocessens effekt på Norrbotten kommer ha den effekt som regeringskansliet ämnar, nämligen att verksamhetsansvar och beslutsfattande ska ligga så nära de människor som berörs av besluten som möjligt. Samt att Norrbottens bristande opinion för en regionindelning kan leda till att indelningen blir mindre lyckad.

Nyckelord: regionalisering, decentralisering, demokrati, norrbottens län, sektorisering

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Syfte.....	3
1.2 Avgränsningar.....	3
1.3 Metod och material.....	3
1.4 Disposition.....	4
2. Den svenska regionaliseringen	6
2.1 En historisk överblick.....	6
2.2 Den svenska förvaltningsmodellen	8
2.3 Sammanfattning Sveriges regionalisering	11
3. Storregioner – Ansvarskommitténs betänkanden	12
3.1 Utvecklingskraft för hållbar välfärd – ett delbetänkande	12
3.2 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft	14
3.3 Storregionernas utförande	15
3.3.1 Regionsindelningen	16
3.3.2 Hälsa- och sjukvård	17
3.3.3 Ansvarsuppgifter	17
3.3.4 Staten och den kommunala sektorn	18
3.4 Sammanfattning storregioner	19
4. Regionförsök i Skåne och Västra Götaland	21
4.1 Region Skåne	21
4.2 Region Västra Götaland.....	22
4.3 Statskontorets utvärdering av försöksverksamheten	23
4.4 Sammanfattning regionsförsök	25
5. Norrbotten	27
5.1 Norrbottens län	27
5.2 Storregionen Norrland?.....	28
5.3 Sammanfattning Norrbotten.....	30
6. Analys och slutsatser	31
Källor	34
Bilaga 1	36

1. Inledning

Den 23:e januari 2003 beslutade sig den dåvarande regeringen för att tillsätta en kommitté med uppdrag att ”se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen”. Kommittén antog namnet Ansvarskommittén (SOU 2007:10, s.3). Fyra år senare färdigställde Ansvarskommittén ett slutbetänkande som, om förslaget genomförs, kommer innebära att dagens landsting ersätts av till sex till nio storregioner (Dahlin, A. 2007-03-16). Bakgrunden till förslaget ligger till stor del i den svenska förvaltningens nyckelord, nämligen decentralisering. På Regeringskansliets hemsida står uttryckligen att målet med den svenska förvaltningspolitiken är att både verksamhetsansvar och beslutsfattande ska ligga så nära de berörda medborgarna som möjligt. Genom en decentraliseringsprocess vill regeringen göra det möjligt för regionala verksamheter att anpassa sig efter lokala förutsättningar, samtidigt som de mer effektivt kan utnyttja sina resurser (Regeringskansliet, 2005, s.4). Det finns dock det som talar emot decentraliseringen, enligt professor Jon Pierre kan denna process bland annat leda till negativa geografiska skillnader där samhällets svaga grupper inte kan göra sina röster hörda (Pierre, J. 2005, s.106). När det gäller den demokratiska aspekten av en statsmakt brukar den allmänna definitionen vara folkstyre. För att en statsmakt i hög grad ska vara demokratisk bör, enligt professor Alf Ross, de politiska funktionerna utövas med maximalt folkligt deltagande, där folket kan göra sina röster hörda, samt ha inflytande över statsmakten (Ross, A. 2003, s.159-161).

Storregionstrukturen har på prov tillämpats i både Skåne och Västra Götaland och i rapporten; *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland*, presenterar Statskontoret en utvärdering av hur detta fungerat. I rapporten framkommer att försöksverksamheten haft otydliga effekter i vissa områden och att: ”Effekter på samordning och resursutnyttjande är inte tillräckliga argument för eller emot regionalt självstyre”. Utvärderingen har bland annat visat att den politiska viljan är en avgörande faktor i huruvida regionen får en ökad samordning och bättre resursutnyttjning eller ej. Statskontoret har i sin rapport uttryckt osäkerhet inför om län med dålig tillväxt och/eller avsaknad opinion för överflyttning skulle få en lika lyckad regionindelning som de båda försöksregionerna. Möjligheten att dra generaliserbara slutsatser är dock begränsad

eftersom vissa omständigheter är specifika för de båda försöksregionerna. Som exempel kan nämnas deras tätbefolkade storstäder med hög tillväxt (Statskontoret, 2004:32, s.189-190).

I uppsatsen kommer jag utgå ifrån den svenska regionaliseringspolitiken och Ansvarskommitténs betänkanden i frågan om regionsindelningen. Utifrån dessa kommer jag att titta på hur Norrbottens län uppfyller de kriterier som Ansvarskommittén rekommenderar inför regionindelningen. Jag kommer i uppsatsen inrikta mig på hur storregionpolitiken kommer att påverka Norrbottens län, för att sedan jämföra detta med resultatet som vistats i Statskontorets utvärdering av Skåne och Västra Götaland. Huvudsyftet med uppsatsen är därför att redogöra för hur förslaget att införa 6-9 storregioner istället för län kommer att påverka Norrbottens län.

1.1 Syfte

Syftet med uppsatsen är således att analysera och diskutera hur förslaget att införa 6-9 storregioner istället för län, kan komma att påverka Norrbottens län. Samt jämföra förslaget förväntade effekt med resultatet som har påvisats av försöksverksamheten i Region Skåne och Region Västra Götaland.

Vad skulle regionaliseringen kunna innebära för Norrbotten, vad gäller;

- ekonomiska aspekter, i form av befolkningsunderlag, samt
- demokratiska aspekter, i form av folkets möjlighet att påverka, valsysteem och decentraliseringsprocessen

1.2 Avgränsningar

I uppsatsen kommer avgränsningar att göras till införandet av storregionernas påverkan på Norrbottens län, samt i den mån det krävs för att få jämförbara data, även Skåne och Västra Götalands län. När det gäller att avgöra huruvida regionaliseringen är en del av folkets vilja eller ej, kommer avgränsningar att göras till representanter från både kommunal- och landstingsnivå, som i det här fallet får sägas representera folkets vilja eftersom de är folkvalda. I uppsatsen kommer inte Ansvarskommitténs benämning storkommun användas, istället används begreppet storregion och region som synonym innebörd för den nya regionindelningen.

1.3 Metod och material

I uppsatsen utgår jag främst ifrån Ansvarskommitténs delbetänkande *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, SOU 2003:123, och slutbetänkandet *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, SOU 2007:10. Uppsatsens teoretiska grund baseras till stor del på den svenska förvaltningens demokrati- och decentraliseringsprocess. För att få mer förståelse för regionindelningsförslaget bakgrund i demokratiteorin används Alf Ross demokrativariabler: intensitet, effektivitet och extensitet, med vilka folkets inflytande över statsmakten kan variera. Sedan granskas Statskontorets utvärdering av försöksverksamheten i Region Skåne och Region Västra Götaland. Därefter görs en jämförelse

med Norrbottens läns förutsättningar för en eventuell regionindelning. Detta görs i syfte att se vad storregionpolitiken skulle kunna innebära för Norrbottens län, med avseende på de valda frågeställningarna.

Det tryckta materialet kommer främst att utgöras av statliga offentliga utredningar¹; *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, SOU 2003:123, och *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, SOU 2007:10. En stor del av materialet kommer från Regeringskansliet och Statskontoret i form av olika rapporter och informationssidor. Jag anser att de SOU:s som innehåller Ansvarskommitténs förslag inför en kommande regionindelning, är tillförlitliga eftersom de består av Ansvarskommitténs förslag inte något annat. Jag ser med andra ord ingen anledning att betvivla att dessa betänkanden speglar Ansvarskommitténs sammanfattade idéer inför en regionindelning. Även Statskontorets utredning ser jag som trovärdig eftersom Statskontorets uppgift är att analysera, granska och utvärdera offentlig förvaltning. Det finns dock en viss risk att rapporten endast speglar vissa sidor av försöksverksamheten samt att relevant information utelämnas. Jag anser trots denna risk att fördelarna med att använda denna rapport överväger nackdelarna.

I övrigt har artiklar använts, främst från Norrbottens-Kuriren, men även från Svenska Dagbladet, Nationalencyklopedin och ST Press. Styrande för valet av artiklar har varit deras trovärdighet. Endast artiklar som baserats på offentligt valda politikernas direkta uttalanden har använts, dels i syfte att spegla sina väljares åsikter och dels för att spegla den politiska debatten. Med andra ord har artiklar där politiker framfört sina partiers ståndpunkter använts för att få en bild över medborgarnas vilja i regionindelningsfrågan.

1.4 Disposition

Uppsatsens andra kapitel utgör teoridelen och ger en kort historisk överblick av den svenska regionaliseringen. Kapitlet ger också en beskrivning av nuvarande förvaltningsmodell för att få en överblick av vilka arbetsuppgifter lands- ting och kommuner har i dag. Uppsatsens tredje kapitel redogör för storregi-

¹ Statens Offentliga Utredningar, SOU.

onpolitiken och baseras till stor del på Ansvarskommitténs del- och slutbetänkanden. Kapitlet berör även storregionernas utföranden med hänsyn till ansvarsfördelning, hälso- och sjukvård, staten och den kommunala sektorn, samt hur själva regionindelningen skall se ut. Kapitel fyra innehåller en beskrivning av storregionerna Skåne och Västra Götaland, samt Statskontorets utvärdering av försöksverksamheten. Det femte kapitlet behandlar Norrbottens län och hur en framtida regionindelning skulle kunna se ut. Kapitlet går även in på den politiska debatten och hur lokala och nationella politiker ställer sig i frågan. Kapitel sex summerar uppsatsens resonemang i form av slutsatser och analys och knyter samman de olika frågeställningarna.

2. Den svenska regionaliseringen

Detta kapitel handlar om den svenska regionaliseringen och ger en historisk anknytning till regionaliseringsfrågan. Kapitlet går även in på den nuvarande förvaltningsmodellens tre nivåer; nationell, regional och lokal, samt de olika nivåernas nuvarande arbetsuppgifter.

2.1 En historisk överblick

Den svenska regionaliseringen är en fråga som härrör från demokratiseringsprocessen av länen, något som påbörjades redan under 1800-talet då liberalerna strävade mot ett avskaffande av ståndsriksdagen. Dessa ville istället införa något som var mer folkligt representativ, nämligen en tvåkammarriksdag.

Frågan är då vad som gör en stat demokratisk, enligt professor Alf Ross är en stat ”*demokratisk i den mån som statsmakten tillkommer folket*”. Ross menar att folkets inflytande över statsmakten kan variera med hänsyn till tre variabler, nämligen:

Intensitet – Den mängd personer som har tillstånd att medverka i omröstningar och val, exempelvis via allmän och lika rösträtt.

Effektivitet – Den faktiska verkan med vilken folket kan göra sina åsikter hörda. I Sveriges fall med representativ demokrati beror effektiviteten på hur stor kontroll folket har över sina representanter. Ju mindre kontroll folket har desto mer glider statsformen över i en nominell demokrati där makten utövas i folkets namn, men där makten i verkligheten ligger hos representanterna, inte de representerade.

Extensitet – Den omfattning där folkets inflytande och kontroll omfattar fler eller färre av statsmaktens olika förgreningar. Störst är extensiteten när den folkliga makten härskar över både lagstiftning, regering och den dömande makten. Om så inte är fallet är demokratin mer eller mindre delad (Ross, A. 2003, s.159-160).

I korthet kan demokrati översättas till folkstyrelse, men denna demokrati kan vara mer eller mindre folklig (intensiteten), samt ha en mer eller mindre verk-

lig styrelse (effektiviteten och extensiteten). Enligt Ross är idealtypen den statsform där de politiska funktionerna utövas av folket med maximal intensitet, effektivitet och extensitet (Ross, A. 2003, s.160-161).

I Sverige finns en statlig länsstyrelse som styr över länen under ledning av en landshövding, en person som oftast tillsats av regeringen som tack för en lång och trogen samhällstjänst. Regionindelningsprocessen inleddes 1993 när den dåvarande socialdemokratiska partikongressen beställde regionförsök i fyra län. Vid det tillfället såg det ut som om regionindelningen skulle komma igång redan inför valet 2002. Detta förändrades emellertid 2001, när regeringen lade det hela på is (Eriksson, U. G. 2002, s.11-13). Två år senare, i januari 2003, beslutade sig den dåvarande regeringen för att tillsätta en kommitté med uppdrag att:

[...] analysera dagens samhällsorganisation och bedöma om det krävs förändringar av uppgiftsfördelning och struktur för att klara de utmaningar som de offentliga verksamheterna i framtiden kommer att ställas inför (SOU 2007:10, s.13).

Kommittén, som antog namnet Ansvarskommittén, färdigställde sitt slutbetänkande den 27 februari 2007 (SOU 2007:10, s.3). I betänkandet behandlas frågan om storregioner som, om beslutet genomförs, kommer att innebära att dagens landsting ersätts av sex till nio storregioner (Dahlin, A. 2007-03-16). Som vi sett i inledningen grundas en stor del av beslutet på den svenska förvaltningens decentraliseringsprocess. Målet med den svenska förvaltningspolitiken är att både verksamhetsansvar och beslutsfattande ska ligga så nära de berörda medborgarna som möjligt. Genom decentraliseringsprocessen vill regeringen göra det möjligt för regionala verksamheter att anpassa sig efter lokala förutsättningar och samtidigt nyttja sina resurser på ett mer effektivt sätt (Regeringskansliet, 2005, s.4).

En annan anledning till regionförslaget beror på samarbetet med den Europeiska Unionen (EU). Bland EU:s medlemsländer ökar samarbetet mellan nationernas olika regioner, detta för att angelägenheter som berör enskilda regioner ska kunna lösas inbördes utan att involvera regeringar och utrikesdeparte-

ment. Hur regionindelningen i Sverige kommer utformas beror på vad regering och riksdag väljer att prioritera. Väljer man att utgå från effektivisering är det mycket möjligt att ytterligare sammanslagningar kommer att ske, främst i Småland och kring Mälaren, men även norra Sverige kan komma att påverkas av ytterligare sammanslagningar. Om dessa istället väljer att följa länsdemokratis spår är det mindre troligt att det kommer ske ytterligare sammanslagningar, åtminstone inte utan omfattande debatter och folkomröstningar (Eriksson, U. G. 2002, s.93). Det är dock viktigt att hålla i minnet att Sverige har en lång tradition av centralstyrning. Efter andra världskriget fick kommunerna ta över en del av statens välfärdsuppgifter och allt efter det har trenden varit att minska den statliga styrningen. Förhållandet mellan stat och kommun är en fråga som ständigt diskuteras där, å ena sidan, den lokala självbestämmanderätten framhålls som en central del i demokrati- och samhällsutveckling. Å andra sidan framhålls att staten bör agera som garant för vissa gemensamma värden, så som jämställdhet (SOU 1996:162, s.80).

2.2 Den svenska förvaltningsmodellen

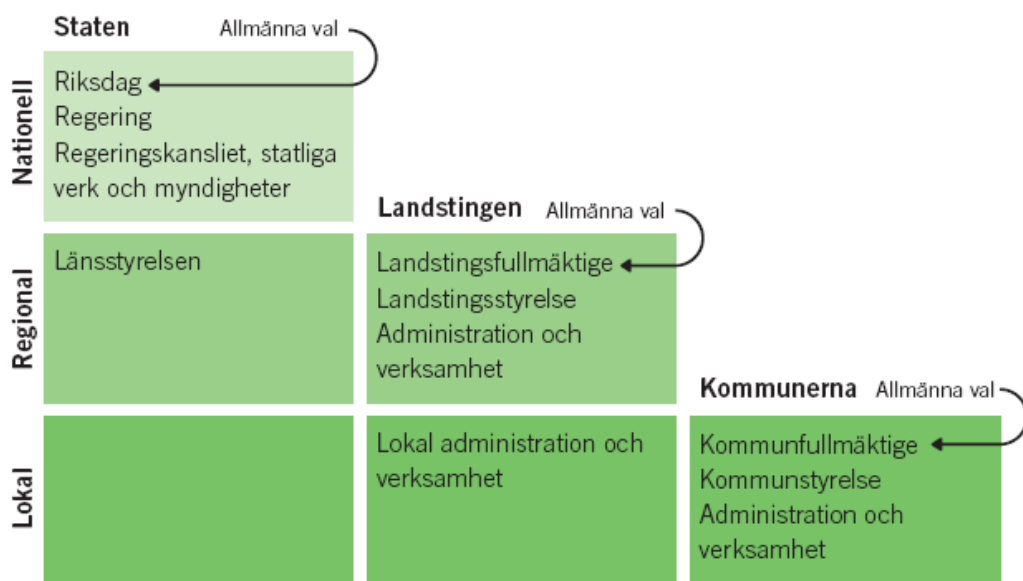
Som tidigare nämnts är den svenska förvaltningsmodellens nyckelord decentralisering, vilket enligt regeringskansliets hemsida innebär att *”verksamhetsansvar och beslutsfattande ska ligga så nära de människor som berörs av besluten som möjligt”* (Internet 1). En mer allmän definition av decentraliseringsbegreppet, sammanställd av Jon Pierre, professor i statsvetenskap med inriktning mot offentlig politik och förvaltning lyder som följer:

Decentralisering flyttar således besluts- och handlingsbefogenhet från högre till lägre nivåer i en organisation, eller om man så vill från centrum till periferi (Pierre, J. 2005, s.107).

Under 1970-talet framförde centerpartiet krav på decentralisering, något som visade sig vara en lyckad strategi vid riksdagsvalet 1973 och resulterade i att centerpartiet fick ca 25 % av rösterna. Sedan 1970-talet har därför decentralisering varit en framträdande del av den svenska politiken. Det var dock först

under 1980-talet som den svenska förvaltningen genomförde diverse decentraliseringsreformer i ett försök att dels ge kommunerna mer självständighet och samtidigt minska tillväxten inom den offentliga sektorn (Pierre, J. 2005, s.117-118). Det finns dock nackdelar med decentralisering, bland annat kan processen leda till negativa geografiska skillnader, där svaga grupper i samhället inte kan göra sina röster hörda, och där jämlikheten mellan individer i olika delar av landet minskar (Pierre, J. 2005, s.106).

I regeringsformen² finns ingen precisering för hur uppgiftsfördelningen mellan stat, landsting och kommuner ska göras, det är istället regering och riksdag som fastställer de nationella målen för dessa verksamheter i form av lagar och förordningar. På så sätt får kommuner och landsting ansvara för diverse samhällsfunktioner där vissa är obligatoriska och andra är frivilliga (Internet 1). För att få en bild av hur ett eventuellt införande av storregioner skulle kunna påverka den svenska förvaltningen, är det viktigt att förstå den nuvarande förvaltningsmodellen. I dagsläget har denna tre nationella styrvivåer; lokal, regional och nationell, vilka hänger ihop på följande sätt:



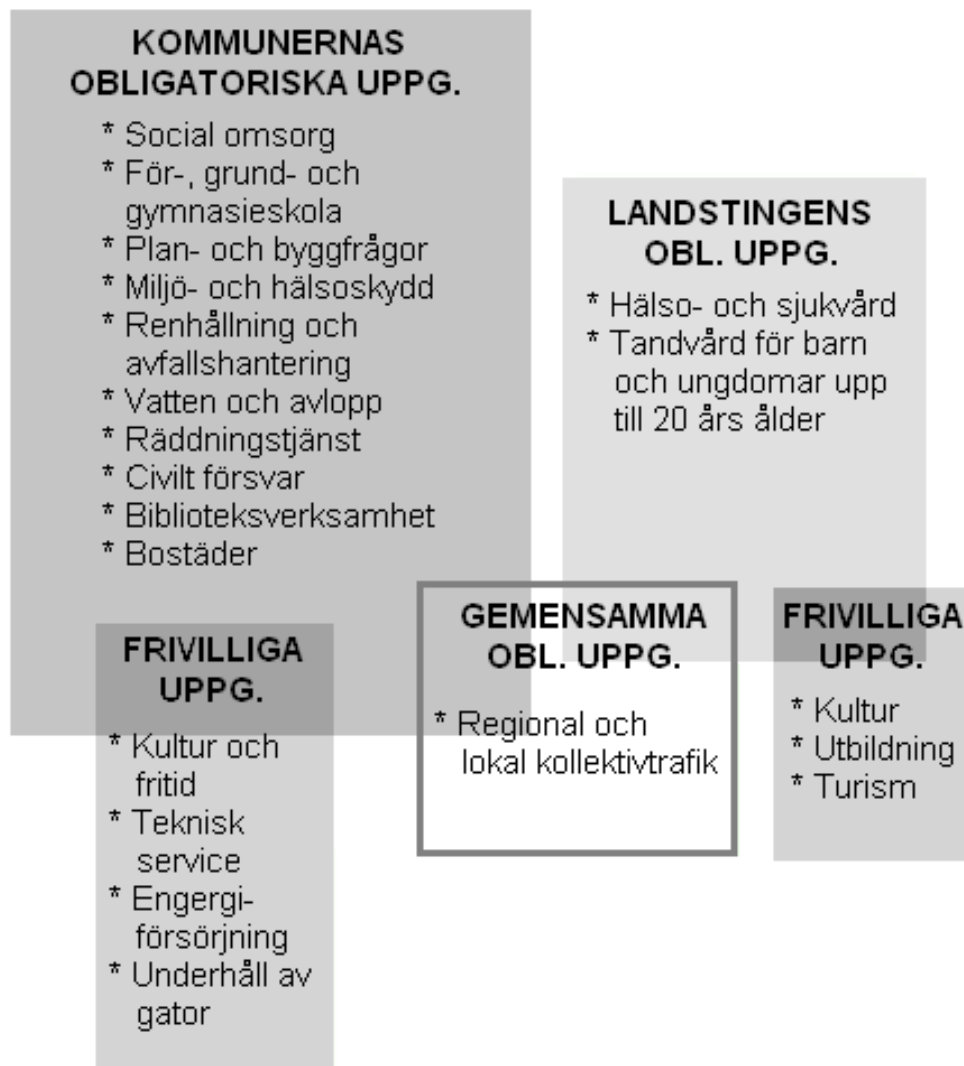
Figur 1: Den svenska förvaltningsmodellen. Källa: Regeringskansliet, 2005, s.4.

Som man kan utläsa av figur 1 sker allmänna val på respektive nivå, detta görs vart fjärde år och innebär att folket utser representanter som sedan fattar beslut

² Regeringsformen (RF) är en av Sveriges fyra grundlagar och tillkom 1974. RF omfattar 13 kapitel med grundläggande bestämmelser om Sveriges statskick och fastslår bl.a. "att all offentlig makt utgår från folket, att folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt och att alla människor är lika inför lagen" (Internet 9).

om hur Sverige ska styras och administreras. På den nationella nivån representeras folket av riksdagen som innehar den lagstiftande makten. Den regionala nivån, vilket är den som kan komma att genomgå störst förändringar, består för närvarande av 21 län. Landstingens beslutsfattare väljs av länets befolkning och till viss del av länsstyrelserna som styrs av staten. På den lokala nivån finns 290 kommuner i vilka det finns en folkvald församling och ett kommunfullmäktige som fattar beslut om kommunens egna frågor. Det är även kommunfullmäktige som utser en kommunstyrelse som i sin tur leder kommunens verksamhet (Internet 2).

Om beslutet att införa 6-9 storregioner istället för landsting genomförs kommer stora förändringar att ske i förvaltningsmodellen. För att få en uppfattning om vilka uppgifter kommuner och landsting har i dagsläget, se figur 2;



Figur 2: Kommunernas och landstingens uppgifter. Källa: Egen version av illustration i Regeringskansliet, 2005, s.11.

Som man kan utläsa ur figur 2 ingår i landstingets obligatoriska uppgifter hälso- och sjukvård, samt tandvård för barn och ungdomar. Landstinget har även ett gemensamt ansvar med kommunerna för regional och lokal kollektivtrafik. Sedan finns frivilliga uppgifter där landstinget själv får välja att arbeta med exempelvis; kultur, utbildning och turism (Regeringskansliet, 2005, s.11).

2.3 Sammanfattning Sveriges regionalisering

I detta kapitel har vi fått en historisk överblick av länens demokratiseringsprocess, vilket legat som grund för svensk regionalisering och decentralisering. Som ett led i decentraliseringsprocessen tillsattes Ansvarskommittén för att utreda hur den svenska förvaltningen kunde anpassas inför framtida utmaningar. Förslaget blev att ersätta dagens län med 6-9 storregioner.

Målet med den svenska förvaltningspolitikens decentraliseringsprocess är att verksamhetsansvar och beslutsfattande ska ligga så nära de berörda medborgarna som möjligt. Frågan är om denna decentralisering skapar ett mer demokratiskt samhälle. Enligt professor Jon Pierre kan decentralisering leda till att svaga grupper i samhället inte kan göra sina röster hörda, och minska jämlikheten mellan individer i olika delar av landet. Alf Ross slutsats är att de politiska funktionerna bör utövas med maximal *intensitet* (folkligt deltagande), *effektivitet* (folkets förmåga att göra sina åsikter hörda), samt *extensitet* (folkets inflytande över statsmaktens olika förgreningar).

Hur relationen mellan stat och kommun ska se ut är som sagt en omtvistad fråga där den lokala självbestämmanderätten ses som en central del i en demokratisk utveckling, samtidigt som en stat kan agera som garant för jämlikhet och andra gemensamma värden. I nästföljande kapitel får vi förslag på hur denna nya regionindelning skulle kunna se ut.

3. Storregioner – Ansvarskommitténs betänkanden

Detta kapitel handlar dels om Ansvarskommitténs delbetänkande; *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, och dels om slutbetänkandet; *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Kapitlet går in på Ansvarskommitténs rekommendationer inför en kommande indelning av Sverige i 6-9 storregioner istället för län, samt sektoriserings betydelse i diskussionen om regionindelning. Kapitlet ger en överblick av de förändringar regionsindelningen skulle innebära för kommunernas arbetsuppgifter, och går även in på de nya regionernas åligganden.

3.1 Utvecklingskraft för hållbar välfärd – ett delbetänkande

Den 23:e januari 2003 tillsatte den dåvarande regeringen en kommitté som antog namnet Ansvarskommittén. Redan samma år presenterade kommittén ett delbetänkande, *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, där kommittén bland annat redovisade ett antal observationer som sedan låg till grund för diskussionen kring de föreslagna förändringarna. Till exempel menade Ansvarskommittén att den demografiska³ utvecklingen leder till ”en växande obalans mellan behov av och resurser för den offentliga välfärden”. I och med denna demografiska utveckling ställs både stat, kommuner och landsting inför stora finansiella och verksamhetsmässiga utmaningar (SOU 2003:123, s.14). Man kan alltså säga att utgångspunkten för Ansvarskommitténs delbetänkande är den ekonomiska press som den offentliga verksamheten i framtiden kommer att tvingas arbeta under. Ansvarskommittén anser att vi behöver en robust samhällsorganisation som tål påfrestningar väl, och som måste kunna hantera situationer med ansträngda resurser samtidigt som den ska klara av att uppfylla medborgarnas krav. Enligt ansvarskommitténs delbetänkande är det viktigt att de offentliga verksamheterna ständigt utvecklas och förnyas, samtidigt som de bidrar till en långsiktig och hållbar utveckling. Om de offentliga verksamhe-

³ Demografi är en befolkningslära, där befolkningens storlek, sammansättning och geografiska fördelning studeras. Studier görs även på förändringar i befolkningsstrukturen som orsakats av demografiska händelser. ”Centrala indelningsvariabler är ålder, kön, civilstånd, boenderegion och eventuellt etnisk tillhörighet. Centrala händelser är födelser, dödsfall, flyttningar, in- och utvandring, giftermål och skilsmässor samt på senare tid ingående och upplösning av samboförhållanden” (Internet 5).

terna brister i detta är Ansvarskommitténs slutsats att det kommer bli svårt att på längre sikt upprätthålla den välfärdsnivå som den svenska befolkningen kommit att förvänta sig (SOU 2003:123, s.17).

Ansvarskommittén identifierade även andra avgörande faktorer inför beslutet att införa 6-9 storregioner istället för län. Till exempel angav de att en väl fungerande arbetsmarknad tillsammans med ett ökat arbetskraftsutbud kommer att vara avgörande om vi även i framtiden ska kunna finansiera den offentliga välfärden. Ett orosmoln, enligt ansvarskommittén, ligger i de höga ohälsotalen. Ansvarskommittén pekade på att dessa medför stora samhälleliga kostnader som dessutom innebär att en stor andel arbetsresurser inte tas tillvara på arbetsmarknaden. Delbetänkandet tar även upp hur de offentliga verksamheterna förändrats rörande bland annat medborgarskapsperspektiv, barn- och äldreomsorg, utbildning, samt hälso- och sjukvård. Som exempel nämner Ansvarskommittén att en stor del av dagens vård och omsorg sköts av anhöriga, främst kvinnor, som tar hand om sina äldre och funktionshindrade släktingar. Detta är något som kommittén i framtiden inte tror kommer accepteras i samma utsträckning som i dag. Ansvarskommitténs slutsats är att den framtida ansvars- och uppgiftsfördelningen inom hälso- och sjukvård ska prioriteras i diskussionen kring utformningen av den nya samhällsorganisationen (SOU 2003:123, s.14-16).

I Ansvarskommitténs delbetänkande framkommer att den uppdelning av ansvar som finns i samhällsorganisationen, riskerar att göra det svårare när man ska sätta in åtgärder i rätt tid och på rätt sätt. Ansvarskommittén ser även svagheter inom dagens samhällsstrukturens anpassningsbarhet vid nyuppkomna behov, till exempel miljöförörelsen (SOU 2003:123, s.15-16).

Slutligen är det av vikt att nämna att medlemskapet i EU, precis som vi sett i kapitel två, inneburit nya förutsättningar för den statliga och kommunala nivåns arbete och behov av samarbete (SOU 2003:123, s.15-16). Något som bland annat inneburit att samarbetet mellan medlemsländernas regioner ökar i takt med att regionerna själva vill lösa gemensamma konflikter utan att involvera sina regeringar och utrikesdepartement (Eriksson, U. G. 2002, s.93).

3.2 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft

I sitt slutbetänkande, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, identifierade Ansvarskommittén sex principer som samhällsorganisationens ansvarsfördelning skulle ske i enighet med, nämligen;

- demokrati och legitimitet,
- finansiering,
- rättsäkerhet,
- likvärdighet,
- hushållning och effektivitet, samt
- lägsta effektiva nivå (SOU 2007:10, s.14).

Av dessa lade Ansvarskommittén extra uppmärksamhet kring vikten av ett medborgarskapsperspektiv och behovet av likvärdighet. Det vill säga, oavsett vart i Sverige en medborgare är ska denne få likvärdig service av samhällsorganisationen. I övrigt berörde Ansvarskommitténs slutbetänkande sektoriseringen⁴ och dess problem. Enligt slutbetänkandet är den svenska sektoriseringen ett resultat av den nödvändiga specialisering som krävs för att de offentliga verksamheterna ska kunna utvecklas och ta hand om en alltmer komplex värld. Problemet med sektoriseringen har dels visat sig för de individer som behövt insatser från flera sektorer samtidigt, och dels inom utvecklings- och tillväxtpolitik, samt i styrningen av kommuner och landsting. För att lösa dessa problem måste sektoriseringen ”*balanseras med tvärsektoriella, territoriellt baserade arbetssätt och perspektiv*”. Ansvarskommittén menar att ett tvärsektoriellt arbetssätt är en förutsättning när man värnar om horisontella mål som till exempel jämställdhet och integration. För att åstadkomma ett mer tvärsektoriellt arbetssätt, som värnar om jämställdheten, föreslår därför Ansvarskommittén den regionala samhällsnivån. I dagsläget är den regionala arbetsnivån svåröverskådlig och splittrad, där ett stort antal aktörer har oklara och ofta

⁴ Sektorisering är vad man kallar uppdelning i sektorer eller delområden. Sektorisering kan till exempel gälla uppdelning av kunskap i smala fält. En vanlig följd av sektorisering är specialisering (Internet 6).

överlappande uppgifter. Dessa uppgifter skiftar dessutom mellan olika sektorer som ytterligare försvårar för samarbetet dem emellan (SOU 2007:10, s.14).

I syfte att åtgärda dessa strukturella svagheter föreslår Ansvarskommittén en ny regional samhällsorganisation där de olika regionernas roller och uppgifter skall vara mer tydligt angivet. Denna regionindelning kommer förslagsvis ha en gemensam indelning för både den statliga och kommunala sektorn. Förslaget är därför att ersätta landstingen med direktvalda regionkommuner, med ett sammanhållet ansvar för regional utveckling och hälso- och sjukvård. Sedan kommer nya länsstyrelser att agera som statens företrädare i regionerna, med uppdrag att *”samordna statliga verksamheter, bedriva tillsyn och redovisa tvärsektoriella kunskapsunderlag till regeringen”*. För att detta ska vara genomförbart anser Ansvarskommittén att den nya gemensamma läns- och regionsindelningen kräver betydligt färre enheter än i dagsläget, därav förslaget med 6-9 storregioner (SOU 2007:10, s.14-15).

I Ansvarskommitténs slutbetänkande understryker kommittén vikten av att det strukturella förändringsarbetet bör inledas omgående, så att den nya samhällsorganisationen är etablerad när de demografiska och samhällsekonomiska förutsättningarna, enligt kommitténs prognoser, blir akuta med början av 2020 och framåt (SOU 2007:10, s.15).

3.3 Storregionernas utförande

I utformningen av storregionerna är ett av de främsta målen en effektiv användning av offentliga resurser. För att detta ska kunna utnyttjas på ett effektivt sätt krävs bland annat en stor kommunal självstyrelse, där kommunerna ska ha utrymme för att göra egna avvägningar och prioriteringar. I Sverige har vi dock ett starkt nationellt intresse av att styra den kommunala verksamheten. En anledning till detta ligger i viljan att värna om och vidareutveckla välfärdstjänsterna så att det är lika för alla medborgare. Denna vilja har resulterat i att ansvaret för de flesta välfärdstjänster i det svenska samhället delas av staten och den kommunala sektorn, där det idag saknas tillit och dialog emellan de olika sektorerna. Enligt Ansvarskommitténs slutbetänkande är statens sektori-

serade styrning av kommuner och landsting dåligt samordnad och saknar prioritet. Det är även oklart hur vissa styrmedel påverkar andra verksamheter, och många styrmedel används parallellt, ibland med motstridiga budskap, utan kunskap om vilka effekter de har på varandra. Ansvarskommitténs svar på hur man kan lösa dessa strukturella problem ligger i att inrikta den statliga styrningen på normering, det vill säga staten bör fastställa tydliga normer och standardisera, samtidigt som man minskar användningen av andra styrmedel (SOU 2007:10, s.15-16).

3.3.1 Regionsindelningen

Ansvarskommitténs förslag till en ny regional samhällsorganisation bestående av 6-9 storregioner som både ska kunna hantera dagens problem och framtida utmaningar, förutsätter en ny läns- och regionindelning. I Ansvarskommitténs slutbetänkande framställs att denna indelning bör utformas utefter följande kriterier;

- gemensamma indelningar för län och regioner, något som statliga sektorsmyndigheter med regionindelning, som regel skall följa,
- invånarantalets riktvärde i en region ska ligga mellan en och två miljoner invånare och får inte understiga en halv miljon invånare utan starka skäl,
- varje region ska ha ett eget regionsjukhus eller, alternativt etablera ett institutionaliserat samarbete med en region som har det,
- varje region ska ha minst ett universitet med betydande forskningsresurser,
- de regioner som beräknas verka som arbetsmarknadsregioner 2030, utgör byggstenar i läns- och regionindelningen och bör inte delas, om det inte finns mycket starka skäl för detta, samt
- län och regioner ska, i den mån det är möjligt, avgränsas så att medborgarna kan känna anknytning dit (SOU 2007:10, s.283-284).

Enligt Ansvarskommitténs slutbetänkande måste målet vara att indelningsprocessen så långt det är möjligt kan genomföras vid årsskiftet 2010/2011. Något

som förutsätter att de regionala enheterna kan enas om en indelning under 2008. Ansvarskommittén medger att denna process kan ta längre tid i vissa delar av landet, men även i sådana områden bör genomförandet färdigställas senast vid årsskiftet 2014/2015. Skulle en fördröjning inträffa betonar Ansvarskommittén vikten av att staten måste ta en mer aktiv roll i indelningen, allt för att inte reformprocessen ska försenas eller splittras (Ansvarskommittén, SOU 2007:10, s.22-24).

3.3.2 Hälsa- och sjukvård

För att främja ett hälso- och sjukvårdssystem utvecklingskraft och effektivitet föreslår Ansvarskommittén ett decentraliserat system där kostnader och risker för utvecklingsarbetet sprids mellan olika huvudmän. Kommittén pekar även på att dessa huvudmän måste ha en viss storlek för att kunna hantera de utmaningar som framtiden kommer att ställa dem inför, bland annat när det gäller skapande och spridning av kunskap, samt långsiktigt utvecklingsarbete. Ansvarskommitténs förslag är därför att landstingens uppgifter inom sjukvården övertas av färre och mer jämnstora regioner, där varje region har ett eget regionsjukhus. Alternativt ett etablerat samarbete med en region som har det. I korthet är rekommendationen att styrningsformen inriktas på medborgarnas rätt till likvärdig hälso- och sjukvård (SOU 2007:10, s.16).

3.3.3 Ansvarsuppgifter

I dagsläget är ansvaret för regional utveckling delat på en mängd olika aktörer och varierar mellan olika län. Enligt Ansvarskommittén är dagens länsindelning olämplig för effektiv utvecklingsplanering, något som inneburit att utvecklings- och tillväxtpolitiken blivit fragmenterad med en svag och svåröverskådlig samhällsorganisation. Ansvarskommittén vill därför införa regionkommuner som kan ta på sig dessa uppgifter i form av ett bredare och mer tvärsektoriellt utvecklingsuppdrag. Detta skulle i sin tur leda till att de statliga länsstyrelserna kan renodla sina arbetsuppgifter och fokusera på ”*statlig samordning, tillsyn, tillstånd och annan rättstillämpning samt uppföljning, utvärdering och tvärsektoriell kunskapsbildning*” (SOU 2007:10, s.18).

Trots att de nya storregionerna och länsstyrelserna skulle få tydliga roller innebär det inte att regionerna konstitutionellt eller på annat sätt skulle vara överordnade kommunerna. Enligt förslaget som Ansvarskommittén utarbetat kommer det regionala utvecklingsuppdraget gälla över ett flertal politikområden och beröras av en rad författningar. För att kunna tillgodose behovet av en sammanhållen och överskådlig struktur har Ansvarskommittén lämnat ett förslag på regionernas uppgifter. Som exempel kan nämnas att regionerna ska utarbeta och besluta om, samt leda och samordna arbetet för länet med Regionalt Utvecklingsprogram (RUP). Utvecklingsprogrammet RUP ska;

- ange geografiska regionintressen, samt
- ange en regiontrafikplan (SOU 2007:10, s.18-19).

Utöver RUP ska regionerna bland annat ta över uppgiften att bereda och besluta i frågor rörande bidragsansökningar från strukturprogram. Regionen ska även besluta om användningen av regionala utvecklingsanslag, vilket föreslås ersätta det nuvarande länsanslaget, samt leda och samordna regionala tillväxtprogram. Utöver detta föreslås regionen bedriva regionalt folkhälsoarbete, jämställdhetsarbete, kulturverksamhet och naturvård, även när det gäller att anpassa, konkretisera och verka för nationella miljömål (SOU 2007:10, s.19).

Slutligen menar Ansvarskommittén att det är av avgörande vikt att de nya regionerna och kommunerna finner former för dialog och samverkan inom respektive regionsområde. Hur denna dialog ska se ut ger inte Ansvarskommittén några förslag på, istället menar kommittén att detta är något som måste få skifta och variera beroende på regionens förutsättningar och ambitioner (SOU 2007:10, s.20).

3.3.4 Staten och den kommunala sektorn

I sitt slutbetänkande skriver Ansvarskommittén att offentlig tillsyn alltid ska vara ett statligt ansvar och med offentlig tillsyn menar kommittén ”*kontroll över rättsligt bindande regler och beslut som följer dessa*”. Själva syftet med statligt ansvar är att minska de variationer som finns i bedömningar, kvalitet och resurser inom olika delar av landet. Vad gäller den svenska staten finns,

enligt Ansvarskommittén, ett stort behov att ”återsamla staten” och för att kunna göra detta behövs ett tvärsektorielt beslutsfattande som kan fokusera på helheter. I slutbetänkandet tar kommittén upp att den offentliga tillsynen måste samordnas tydligare. För att detta ska vara genomförbart ges länsstyrelserna ett samlat ansvar för den offentliga tillsynen i sitt län/region. Av samma anledning kommer sedan länsstyrelserna ta över flera av kommunernas tillsynsuppgifter samtidigt som den regionala tillsynen hos vissa sektorsmyndigheter samlokaliseras med länsstyrelsen. Regionaliseringen kommer även att innebära högre krav på Regeringskansliets organisation och arbetssätt. Enligt Ansvarskommittén bör Regeringskansliet se över sin verksamhet och bland annat analysera de erfarenheter man har av EU-medlemskapet (SOU 2007:10, s.20-21).

Inom den kommunala sektorn befarar Ansvarskommittén att mindre kommuner, främst glesbefolkade med befolkningsminskning, kommer att få problem med utförandet av välfärdstjänster. För att motverka detta föreslår kommittén bland annat att länsstyrelserna får i uppdrag att följa utvecklingen i länens mindre kommuner. Dessutom föreslår Ansvarskommittén att staten bör underlätta för de kommuner som vill slås samman med andra kommuner. Kommittén slår även fast att samverkan mellan kommuner är både vanlig och nödvändig, men menar att detta på lång sikt kan göra att samhällsorganisationen blir alltför otydlig (SOU 2007:10, s.22).

I slutbetänkandet framgår att regionerna tar över ”*landstingens uppgifter, beskattningsrätt och konstitutionella ställning*”. Den nya regionsindelningens beteckning motiveras av nya geografiska områdena, nya uppgifter och det nya politiska uppdraget. Ansvarskommitténs rekommendation är att staten i framtiden överväger att ge dessa nya regioner ytterliggare arbetsuppgifter. Allt eftersom de visar att de är redo att ta på sig större ansvar (SOU 2007:10, s.22).

3.4 Sammanfattning storregioner

Sveriges regionala arbetsnivå är i dagsläget svåröverskådlig och splittrad, där ett flertal aktörer och institutioner har oklara och ofta överlappande arbetsuppgifter vilket skapar samarbetssvårigheter. Syftet med den nya indelningen är

att åtgärda dessa strukturella svagheter och skapa en tydligare ansvarsfördelning som kan hantera framtidens demografiska och samhällsekonomiska förutsättningar.

Som tidigare framgått skulle regionindelningen innebära att de nya regionerna får i uppdrag att i första hand sköta hälso- och sjukvård, samt det regionala utvecklingsarbetet i form av ett utvecklingsprogram kallat RUP. I sitt slutbetänkande identifierade Ansvarskommittén sex principer som samhällsorganisationens ansvarsfördelning skulle ske i enighet med, dessa var; demokrati och legitimitet, finansiering, rättsäkerhet, likvärdighet, hushållning och effektivitet, samt lägsta effektiva nivå.

Ansvarskommittén listade även ett antal kriterier enligt vilka regionindelningen skulle ske. Bland annat är riktvärdet för invånarantal i respektive region mellan en och två miljoner. Kommittén understryker i sin rapport att antalet invånare inte får understiga en halv miljon invånare utan starka skäl. Varje region ska ha dels ett eget regionsjukhus, alternativt samarbeta med en region som har det, och dels ett universitet med betydande forskningsresurser. Dessutom bör regionerna, i den mån det är möjligt, avgränsas på ett sådant sätt att invånarna känner anknytning till sin nya region.

4. Regionförsök i Skåne och Västra Götaland

Detta kapitel handlar om de båda försöksregionerna Skåne Region och Västra Götaland Region. Kapitlet går i korthet in på de båda försöksregionernas organisation och utförande. Sedan tas Statskontorets utvärderingsrapport av försöksverksamheten upp, i vilken Statskontorets utredningsgrupp undersöker vad som försvårar respektive förenklar införandet av storregioner.

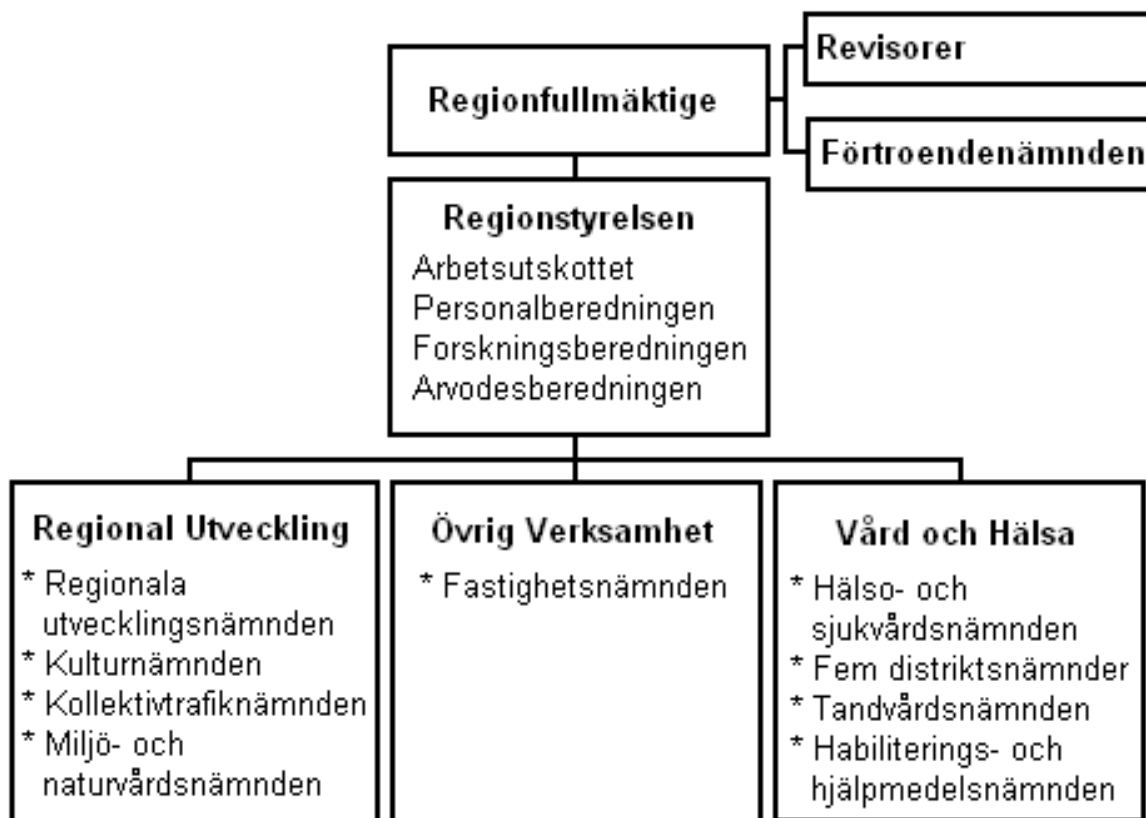
Under 1993 beslutade den svenska partikongressen att inleda regionförsök i fyra län, nämligen Skånes, Västra Götalands, Kalmars och Gotlands län. Detta försök inleddes 1997 och innebar att de gamla länen fick en regional ansvarsfördelning där det regionala utvecklingsansvaret flyttades från de statliga tjänstemännen på länsstyrelsen, till politiker i olika former av regionala självstyrelseorgan. På så sätt bildades storregionerna Skåne och Västra Götaland (Eriksson U. G. 2002, s.7, 13).

Försöksverksamheten innebar att regionerna fick mandat att själva samordna ett nätverk av statliga, kommunala och privata aktörer som gemensamt skulle stödja den regionala utvecklingen (Statskontoret, 2004:32, s.11).

4.1 Region Skåne

Skånes region bildades den 1 januari 1997 och försöksverksamheten inleddes den 1 juli samma år. Bildandet av Skåne Region har inneburit att uppgifter gradvis flyttats från de tidigare landstingen, Malmö kommun, de skånska kommunerna och staten, till ett nytt gemensamt "storlandsting". Den högsta beslutsfattande politiska instansen är regionfullmäktige och efter denna finns en regionstyrelse som har det övergripande ansvaret för regionens samtliga uppgifter (Statskontoret, 2004:32, s.211).

Verksamheten i regionen Skåne är uppdelad i tre sektorer; Regional Utveckling, Vård och Hälsa, samt Övrig verksamhet. Se figur 3.



Figur 3. Försöksregionen Skånes organisationsstruktur. Källa: Egen version av original på Statskontoret, 2004:32, s.211.

Som det går att utläsa av figur tre har sektorn för regional utveckling fyra politiska nämnder, den regionala utvecklingsnämnden har i uppgift att samordna regionala utvecklingsfrågor genom att bereda, planera och följa upp verksamheten (Statskontoret, 2004:32, s.212).

Personalen till den nya administrationen har till stor del hämtats från de tidigare landstingen och till viss del från länsstyrelsen. Även en viss andel nyanställningar har gjorts för att möta behoven av en högre ambitionsnivå. Som exempel kan nämnas näringslivsenheten som fått utöka sin verksamhet på grund av den tillväxtökning som finns i regionen. I Skånes region är den resursmässigt tyngsta verksamhetsgrenen inom utvecklingsorganisationen kollektivtrafik, därefter kommer kultur (Statskontoret, 2004:32, s.214).

4.2 Region Västra Götaland

Västra Götalands län bildades den 1 januari 1998 och försöksverksamheten inleddes den 1 januari 1999 samtidigt som Västra Götalandsregionen bildades. Under november-december 1998 tillämpades sedan en övergångslösning. I

Västra Götalands Region ligger det politiska ansvaret för tillväxt- och utvecklingsfrågor främst hos regionfullmäktige. När regionen ska hantera frågor kring regionutveckling, miljö och kultur har regionen infört tre nämnder, nämligen; Regionsutvecklingsnämnden, Kulturnämnden och Miljönämnden. I respektive nämnd sitter 15 ordinarie ledamöter och 15 ersättare. I regionen finns även tre beredningsgrupper som verkar för samverkan mellan Västra Götalands Region och de fyra kommunförbunden i Västra Götaland (Statskontoret, 2004:32, s.214).

4.3 Statskontorets utvärdering av försöksverksamheten

I november 2003 gav den dåvarande regeringen Statskontoret i uppdrag att utvärdera delar av försöksverksamheten med storregioner i Skånes och Västra Götalands län. Statskontorets huvuduppgift var att se om försöksverksamheten bidragit till *”bättre samordning och därmed till bättre resursutnyttjande i länen”* (Statskontoret, 2004:32, s.4). Statskontorets uppdrag har således varit att utvärdera effekterna av regionförsöket, där ansvarsfördelningen mellan stat och landsting förändrats. Försöksverksamheten har omfattat ansvar för en regional utvecklingsplan, kallad RUP, där regionen bland annat ska besluta om fördelningen av statsbidrag för regional utveckling (Statskontoret, 2004:32, s.11).

I december 2004 beslutade riksdagen att försöksverksamheten skulle förlängas till 2010, något som inneburit att Statskontorets utvärdering av regionsförsöket inte kan användas som underlag för beslut om framtiden för de båda försöksregionerna. Utredningen är istället inriktad på att ge förslag på hur ansvarsfördelningen bör se ut mellan den lokala, regionala och centrala nivån (Statskontoret, 2004:32, s.11). I utredningen drog Statskontoret slutsatsen att den nya ansvarsfördelningen *”i huvudsak förefaller fungera i både Skåne och Västra Götaland”*. Utredningen identifierade följande tre punkter där fördelarna med självstyret i huvudsak kunde formuleras;

- Den politiska organisationen innebär ett tydligt forum för det politiska intresset.
- Den egna budgeten och företräderskapet för länen innebär beslutskraft.

- Synergieffekter⁵ uppkommer med andra verksamheter som bedrivs inom samma organisation, har bland annat visats tydligt mellan infrastrukturplaneringen och driften av kollektivtrafiken (Statskontoret, 2004:32, s.189).

I statskontorets rapport nämns både fördelar och risker med den modell som prövats i de två försöksregionerna. Statskontoret uppger även att försöksverksamheten haft otydliga effekter i vissa områden och redovisar därför följande slutsats i sin rapport; *”Effekter på samordning och resursutnyttjande är inte tillräckliga argument för eller emot regionalt självstyre”*. Statskontoret anser att huruvida regionen får en ökad samordning och bättre resursutnyttjning eller ej, i hög grad beror på den politiska viljan. Men eftersom vissa omständigheter är specifika för de båda försöksregionerna är möjligheten att dra generaliserbara slutsatser begränsade. Till exempel är försöksregionerna tätbefolkade storstadsregioner, med en tillväxt som på senare år varit högre än landets genomsnitt. Regionerna omfattar dessutom ett stort antal kommuner vilket gör att försöksregionerna bäst kan jämföras med regioner i likhet med Stockholmsregionen. En annan gemensam nämnare i försöksregionerna är självstyreorganens engagemang för regionalt självstyre, samt att regionfrågan drivits politiskt under lång tid innan försöksverksamheten inleddes. Statskontorets slutsats är därför att dessa faktorer i hög grad kan ha påverkat utfallet i de båda länen, där det höga kommunantalet förmodligen försvårat för samordningen medan övriga faktorer underlättat för den. Statskontoret är osäker på om län med dålig tillväxt och/eller avsaknad opinion för överflyttning skulle få en lika lyckad regionindelning som försöksregionerna (Statskontoret, 2004:32, s.189-190).

I slutändan kom Statskontoret fram till slutsatsen att det *”inte går att ta ställning till hur de bör organiseras i framtiden utan att först diskutera vilka ambitioner staten har inom området och vilket ansvar de regionala och kommunala nivåerna är beredda att ta på sig”* (Statskontoret, 2004:32, s.189-190). I An-

⁵ En synergieffekt är en term för samordningsfördelar och förekommer ofta inom ekonomi. Dessa samordningsfördelar *”kan uppnås mellan olika företag eller verksamhetsgrenar avseende inköp, tillverkning, marknadsföring m.m. genom bättre utnyttjande av t.ex. kompetens, FoU-insatser, kapital eller arbetstid”*. En förväntad synergieffekt är ett vanligt motiv för nyförvärv av andra företag, eller omstrukturering (Internet 7).

svarskommitténs slutbetänkande, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, framgår att erfarenheterna från försöksverksamheten i Skåne och Västra Götaland visat att läns- och landstingssammanslagningar även under gynnsamma förhållanden är en komplicerad process. En särskild svårighet ligger i att förena en mängd olika intressen. Indelningsprocessen i försöksregionerna har varit komplicerad trots att det funnits starka och enade politiska krafter som arbetat hårt för att kunna genomföra indelningsreformen. I dagsläget finns ingen stark politisk kraftsamling inom de nuvarande länen inför genomförandet av storregioner. Ansvarskommittén anser dock inte att detta bör stoppa indelningen, kommittén är av övertygelsen att det fortfarande finns starka skäl inför skapandet av storregioner, bland annat nämns en ökad utvecklingskraft, minskad sektorisering och tydligare ansvarsfördelningar. Kommittén medger att detta ställer större krav på staten och de politiska partierna som måste visa ledarskap och utöva sitt inflytande så att regionsindelningen kan genomföras inom de angivna tidsramarna (SOU 2007:10, s.301-302).

4.4 Sammanfattning regionsförsök

I Ansvarskommitténs delbetänkande, *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*, presenterades en analys av de utmaningar som samhällsorganisationen i framtiden kommer att ställas inför. I fokus stod medborgarnas växande anspråk på offentliga insatser till följd av ”*demografiska förändringar, teknisk och vetenskaplig utveckling, nya värderingar, bättre informerade medborgare och nya politiska frågor*”. Ansvarskommittén kom även till den slutsatsen att globaliseringen, samarbetet med den Europeiska Unionen och förmågan till att vidmakthålla en vital demokrati utgör framtida utmaningar. Statskontorets utvärdering av Skåne Region och Västra Götaland Region har däremot resulterat i följande slutsats; ”*Effekter på samordning och resursutnyttjande är inte tillräckliga argument för eller emot regionalt självstyre*”. Huruvida införandet av storregioner istället för län kommer lösa de problem Ansvarskommittén utsetts för att lösa är därför oklart. Statskontorets slutsats att verksamheten ”*i huvudsak förefaller fungera i både Skåne och Västra Götaland*” har visat sig bero till högre grad av den politiska viljan i regionen, än av den faktiska omstrukturer-

reringen. Men eftersom de båda regionerna har vissa specifika omständigheter har Statskontoret funnit möjligheten att dra generaliserbara slutsatser begränsad. Det har även framgått att Statskontorets utredare är osäkra på om län med dålig tillväxt och/eller som saknar opinion för överflyttning skulle få en lyckad regionindelning.

5. Norrbotten

Detta kapitel handlar om Norrbottens län idag, samt hur länets framtid kan komma att se ut om beslutet att införa 6-9 storregioner istället för län genomförs. Olika sammanslagningsalternativ tas upp, bland andra berörs Västerbottens län. Kapitlet behandlar även den politiska debatten som förs i frågan, både lokalt och nationellt.

5.1 Norrbottens län

I dagsläget består Norrbottens län av 98 249 km² vilket till ytan är länet Sveriges största och är för närvarande indelat i 14 kommuner (Internet 4), se nedan;



Figur 4. Norrbottens län. Källa: Egen version av Internet 4.

I Norrbottens län bodde under första kvartalet av 2007, 251 598 invånare och under detta kvartal minskade befolkningsantalet med 288 personer (Internet 8). Eftersom Norrbottens län har för få invånare för att ensam bilda en storregion, vill Landstingsrådet Kent Ögren (s) samt kommunalråden Peter Roslund (s) och Karl Petersen (s) att Norrbottens län går samman med Västerbottens län. Roslund kan även tänka sig att den nya regionen kan innefatta ytterligare några kommuner längre söderut, till exempel Örnsköldsvik. Att Norrbottens län eventuellt skulle slås samman med både Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län är Petersen emot, han menar att en sådan sammanslagning skulle bli för stor. Enligt Petersen är det viktigt att beslut tas så nära medborgarna som möjligt, samtidigt som det är viktigt att den norra landsändan i framtiden kan hävda sig gentemot det övriga landet (Hansson, J. 2007-04-27).

I dagsläget har Västerbottens län 257 335 invånare (Internet 8). En gemensam region med Västerbottens län skulle ge en befolkningsmängd på ca 509 000 invånare, hälften av det rekommenderade miniantalet på 1 miljon (SOU 2007:10, s.283).

Som det tidigare framgått är majoriteten av de lokala socialdemokraterna positiva till en kommande regionindelning, medan politiker inom högern är av mer delade åsikter. Även på riksnivå går åsikterna isär, statsminister Fredrik Reinfeldt, som själv varit en av Ansvarskommitténs tolv ledamöter, är tveksam till vilka problem en regionsindelning löser. Reinfeldt befarar att införandet av storregioner kan leda till att de stora universitetssjukhusen dränerar de mindre sjukhusens resurser, samt att de mindre sjukhusen kan komma att få det svårt att överleva (Öinert, B. 2007-05-02). Enligt moderaternas partisekreterare Per Schillingmann är moderaternas offentliga uttalande att de är öppna för ytterligare sammanslagningar av landsting till regioner, men understryker att dessa måste utgå från regionala önskemål och den folkliga viljan (Bäckström, C. 2007-02-21).

5.2 Storregionen Norrland?

I Ansvarskommitténs slutbetänkande, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, framgår att indelningsprocessen inte enbart kan bygga på gene-

rella kriterier. Processen måste ta hänsyn till att vissa områden har specifika problem som kan behöva särskilda lösningar. Som vägledning inför indelningsprocessen har Ansvarskommittén tittat på hur kriterier rörande storlek och struktur stämmer överens med den regionindelning kommittén vill se med sex hälso- och sjukvårdsregioner, och åtta programområden för EU:s sammanhållningspolitik. Där den senare innefattar regional utveckling och statlig verksamhet (SOU 2007:10, s.285-286, 288).

Den norra sjukvårdsregionen skulle enligt kommitténs förslag inkludera de fyra nordligaste länen; Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland. Tillsammans omfattar dessa halva Sveriges yta, har tre universitet med fasta forskningsresurser, samt ett regionsjukhus placerat i Umeå. I strukturfonds-sammanhang skulle dessa län delas upp i två regioner, Övre Norrland, bestående av Norrbottens och Västerbottens län, och Mellersta Norrland, bestående av Jämtlands och Västernorrlands län. En uppdelning som, enligt Ansvarskommittén, skulle leda till minskade avståndsproblem, speciellt i Mellersta Norrland. Respektive region skulle ha minst ett universitet, men skulle i sådana fall tvingas dela på ansvaret för ett norrländskt Universitetssjukhus, beläget i Umeå. Som tidigare nämnts skulle dessa två regioner ha betydligt färre invånare än övriga regioner med 509 000, respektive 371 000 invånare. Ett underlag som dessutom tenderar att minska, speciellt i Mellersta Norrland (SOU 2007:10, s.289).

I sitt slutbetänkande har Ansvarskommittén identifierat flera samarbeten mellan de olika länen som pekar på att de redan börjar bindas samman. Till exempel har de fyra nordligaste landstingen ett gemensamt kommunalförbund för regionsjukvården, och ett betydande samarbete inom kollektivtrafiken där landstingen gemensamt vill ta över all persontrafik på den norrländska järnvägen. En sammanslagning av de fyra länen skulle göra Umeå till regionens centralort och den kommande Botniabanan skulle knyta samman de norrländska orterna (SOU 2007:10, s.289).

Genom att utgå från Ansvarskommitténs sex kriterier inför indelningsprocessen skulle det vara möjligt att avgränsa sex till nio storregioner med en befolkningsstorlek på 0,4 till 2 miljoner invånare. Jämfört med idag, då befolk-

ningsantalen i de olika länen spänner från 57 000 – 1 913 000 invånare, kommer den nya indelningen att innebära ett jämnare befolkningsunderlag mellan länen. Något som Ansvarskommittén hoppas kunna leda till att medborgarna får mer likvärdiga möjligheter till bland annat politiskt inflytande, regional utvecklingskraft, samt hälso- och sjukvård. Kommittén tror även att en sådan indelning skulle möjliggöra en direkt kommunikation mellan regeringen, enskilda länsstyrelser, och de olika regionerna (SOU 2007:10, s.292-293).

5.3 Sammanfattning Norrbotten

Som det framgått i kapitlet finns två huvudförslag på hur en framtida regionindelning skulle kunna se ut. Alternativ ett är att den nordliga halvan av Sverige delas upp i två regioner, dock med gemensamt ansvar för ett regionsjukhus placerat i Umeå. Detta alternativ skulle innebära att Norrbottens län slås samman med Västerbottens län och på så sätt skapar en region med 509 000 invånare, kallad Övre Norrland. Resterande två län, Jämtland och Västernorrland skulle sedan slås samman och bilda en region kallad Mellersta Norrland, bestående av 371 000 invånare. Som vi sett i den politiska debatten är detta det mest populära alternativet bland de lokala politikerna. Alternativ två innebär en sammanslagning av de fyra länen i form av en enda storregion, ett förslag som bland andra kommunalrådet Karl Petersen (s) är emot, Petersen anser att en sådan sammanslagning skulle göra regionen för stor. Med tanke på Ansvarskommitténs kriterium angående invånarantal på mellan en och två miljoner invånare, där regioner med under en halv miljon invånare måste ha starka skäl för att genomföra en sådan indelning, är det mindre troligt att det kommer skapas två regioner med 509 000 respektive 371 000 invånare. Även om samtliga fyra län slås samman uppfylls inte det ursprungliga kravet på en till två miljoner. Dessutom skulle en sådan indelning innebära att den nordligaste regionen upptar halva Sveriges yta och frågan är om en sådan region skulle uppfylla förvaltningens mål där verksamhetsansvar och beslutsfattande ligger så nära de berörda medborgarna som möjligt.

6. Analys och slutsatser

I detta kapitel kommer en avslutande diskussion att föras kring de frågeställningar som ställts i syftet. Den första frågeställningen löd som följer. Vad skulle regionaliseringen kunna innebära för Norrbotten, vad gäller ekonomiska aspekter i form av;

Befolkningsunderlag

Som det framgått i uppsatsen är det rekommenderade antalet invånare i respektive region mellan en och två miljoner. För att bilda en region med färre än en halv miljon invånare krävs enligt Ansvarskommittén starka skäl. Med tanke på att Norrbottens län med sina 251 598 invånare, tillsammans med Västerbottens 257 335 invånare, endast utgör ca 509 000 invånare är det inte säkert att en sådan regionindelning skulle godkännas. Som det framkommit i Ansvarskommitténs slutbetänkande hoppas kommittén att den nya indelningen med jämnare befolkningsunderlag i regionerna ska leda till att medborgarna får mer likvärdiga möjligheter vad gäller politiskt inflytande, hälso- och sjukvård, samt regional utvecklingskraft. Kommittén har i sitt slutbetänkande kommit till slutsatsen att mindre kommuner, främst sådana som är glesbefolkade och har en minskande befolkning, kommer att få problem i utförandet av välfärdstjänster. För att motverka detta problem föreslår Ansvarskommittén bland annat att staten bör underlätta för de kommuner som vill slå samman med andra kommuner. Eftersom befolkningsunderlaget tenderar att minska i de berörda länen, främst i Jämtlands och Västernorrlands län, kan vi därför komma att se kommunsammanslagningar i Norrbottens län. Även om kommittén inte uttalat detta som ett formellt krav fastslår kommittén att den samverkan som finns mellan olika kommuner, om än nödvändig, på sikt kan göra samhällsorganisationen allt för otydlig.

Befolkningsunderlaget kan även komma att påverkas beroende på vart regionens centrum kommer att placeras. Om förslaget att slå samman Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län genomförs pekar debatten mot att centrum förläggs i något av de sydligare länen. Detta skulle kunna innebära att ett flertal jobb inom den offentliga sektorn måste omlokaliseras, nå-

got som kan resultera i att befolkningsunderlaget i Norrbottens län minskar ytterligare.

Den andra frågeställningen löd på följande sätt. Vad skulle regionaliseringen kunna innebära för Norrbotten, vad gäller demokratiska aspekter i form av;

Valsystem och möjlighet att påverka

I likhet med nuvarande valsystem kommer direktval hållas vart fjärde år, skillnaden blir att valet omfattar regionfullmäktige istället för landstingsfullmäktige. Enligt Statskontorets utvärdering av försöksregionerna Skåne och Västra Götaland har den politiska organisationen visat sig vara ett tydligt forum för det politiska intresset, något som skulle kunna underlätta för medborgarnas möjlighet att påverka. Det är dock svårt att dra några slutsatser eftersom valsystemet inte kommer att förändras nämnvärt i och med en eventuell regionindelning.

Decentraliseringsprocessen

Som det framgån i uppsatsen är den svenska förvaltningsmodellens nyckelord decentralisering, med detta menar regeringskansliet att; *”verksamhetsansvar och beslutsfattande ska ligga så nära de människor som berörs av besluten som möjligt”*. Huruvida decentraliseringsprocessen kommer ha denna effekt på Norrbottens län är oklart. En regionindelning bestående av de fyra nordligaste länen skulle resultera i en sådan omfattning att, oavsett vart centrum placeras, kommer verksamhetsansvar och beslutsfattande ligga nära endast en minoritet av invånarna. Frågan är vad regeringskansliet menar med så nära de berörda medborgarna *”som möjligt”*. Möjligen anser Ansvarskommittén att detta är ett försumbart problem när det gäller att skapa tydligare samordning inom statsmakten med bättre resursutnyttjning. Att Statskontorets utvärdering resulterat i slutsatsen; *”Effekter på samordning och resursutnyttjande är inte tillräckliga argument för eller emot regionalt självstyre”*, beaktas inte i kommitténs slutbetänkande. Statskontorets rapport har istället visat att det faktum

att verksamheten ”i huvudsak förefaller fungera i både Skåne och Västra Götaland” beror mer på regionens politiska vilja, än av den faktiska omstrukturen. Rapporten har även visat att det inte är säkert att län med dålig tillväxt och/eller som saknar opinion för överflyttning skulle få en lyckad regionindelning. Eftersom Norrbottens län saknar en stark opinion för en regionindelning är det därför inte säkert att regionindelningen skulle bli lyckad.

Avslutningsvis blir min slutsats att Ansvarskommitténs argument för att ersätta dagens län med 6-9 storregioner är bristfälliga. För att verkligen kunna uppskatta vad regionindelningen skulle innebära för Norrbottens län anser jag att det krävs mer studier på beslutets effekt över diverse faktorer, till exempel när det gäller hur indelningen påverkas av stora geografiska avstånd.

Källor

Litteratur:

Eriksson, U. G. (2002): *Centralmakt eller regional demokrati*. Kommentus Förlag.

Pierre J. (2005) i Rothstein, B: *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Tredje upplagan. SNS Förlag.

Regeringskansliet (2005): *Kommuner och landsting - organisation verksamhet och ekonomi*.

Ross, A. (2003): *Varför demokrati?* Tidens Förlag. Översättning: Dagerman, A.

SOU 1996:162. *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur*. Slutbetänkande. Demokratiutvecklingskommittén.

SOU 2003:123. *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*. Delbetänkande. Ansvarskommittén.

SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande. Ansvarskommittén.

Statskontoret (2004): *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland*. 2004:32

Öström, K. (1980): *Blandekonomi, statskapitalism eller militant regionalism. Hur skall vi egentligen ha det i Norrbotten under 80-talet*. Skrivarförlaget/Norrbottens Bildningsförbund.

Artiklar:

Bäckström, C. (2007-02-21): *Hur ska Sverige styras i framtiden?* Nationalencyklopedins Internettjänst.

Dahlin, A. (2007-03-16): *Staten anpassas till nya regioner*. ST press. Nr 4. 2007.

Hansson, J. (2007-04-27): *Redo att rita om länskartan*. Norrbottens-Kuriren AB.

Öinert, B. (2007-05-02): *Reinfeldt skeptisk till storregioner*. Svenska Dagbladet. Nässjö TT.

Internet:

Internet 1: Regeringskansliet (2006-11-13): *Kommuner och landstings uppgifter*. Finansdepartementet. Hämtat 2007-03-20.

<http://www.regeringen.se/sb/d/1906/a/12265>

Internet 2: Regeringskansliet (2007-01-22): *Den svenska förvaltningsmodellen – tre nivåer*. Hämtat 2007-03-20. <http://www.regeringen.se/sb/d/505>

Internet 3: Statistiska Centralbyrån (2007-05-14): *Karta över länsindelningen i Sverige*. http://www.scb.se/Grupp/Regionalt/rg0101/Län_07.pdf

Internet 4: Nationalencyklopedin (2007-05-07): *Norrbottens län*. Konow, J.

http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=271778

Internet 5: Nationalencyklopedin (2007-05-08): *Demografi*. Hoem, J. M.

http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=152091

Internet 6: Nationalencyklopedin (2007-05-08): *Sektorisering*.

http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=303061

Internet 7: Nationalencyklopedin (2007-05-14): *Synergieffekt*.

http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=321877

Internet 8: Statistiska Centralbyrån (2007-05-15): *Folkmängd i riket, län och kommuner*. Kvartal 1. 2007.

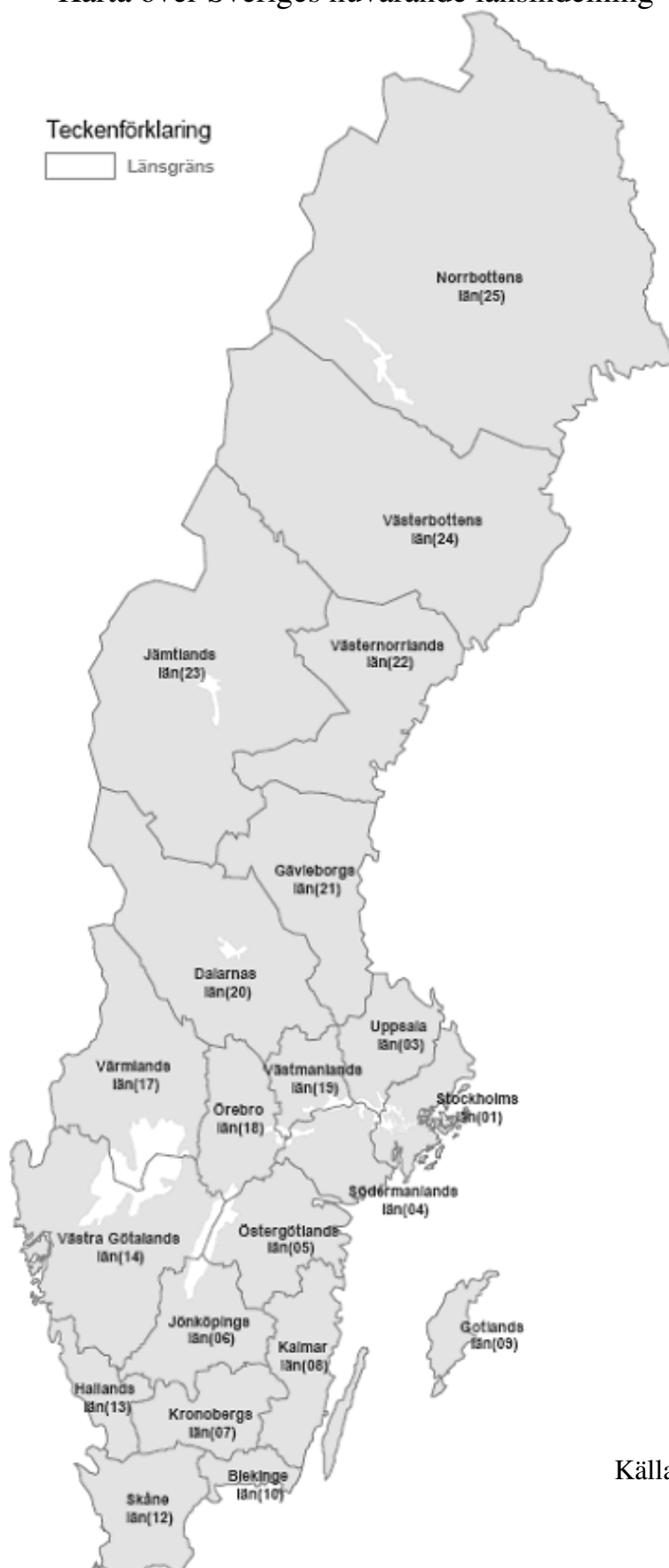
http://www.scb.se/templates/tableOrChart___167883.asp

Internet 9: Nationalencyklopedin (2007-05-15): *Regeringsformen*.

http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=291704

Bilaga 1

Karta över Sveriges nuvarande länsindelning



Källa: Internet 3