

Gynnar regioner demokratin?

Några reflektioner med anledning av Ansvarskommitténs slutbetänkande (SOU 2007:10) i en temadiskussion på Regionfullmäktige för Regionförbundet Örebro län den 25 maj 2007

Erik Amnå, professor i statskunskap

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Gynnar regioner demokratin?.....	3
Medborgarperspektiv - vilja, intresse och möjligheter till inflytande	3
Systemperspektiv - internt och externt samspel	5
Demokratiutveckling på regional nivå.....	6

Gynnar regioner demokratin?

I Ansvarskommitténs betänkande utställs inga löften om att en ny regionindelning skulle komma att få några omedelbara, direkta eller automatiska demokratiska tillväxteffekter. Det inger respekt. Argumentationen för en regionreform utvecklas först och främst för att öka olika landsändars ekonomiska konkurrenskraft. Det är den typen av tillväxt och effektivitet som reformen handlar om. De demokratiska kvaliteterna betraktas snarast som en restriktion eller i varje fall som något mer sekundärt i utredningens perspektiv. Men som utredningen själv konstaterar har också de administrativa systemens kvaliteter en indirekt demokratisk betydelse. Om man exempelvis, som utredningen eftersträvar, lyckas åstadkomma en strukturell ordning som överträffar den gamla ifråga om enkelhet, överskådlighet och genomskinlighet får också medborgarna större möjligheter att överblicka och förstå samhällsförvaltningen.

Ändå vore det aningslöst att utgå från att de demokratiska styrsystemen inte kommer att *påverkas* mer direkt *av* en regionreform. Lika enfaldigt vore det att bortse ifrån att demokratiska förutsättningar kan *påverka* både regionreformen som sådan och dess ekonomiska resultat. Demokratifrågorna förtjänar därför ytterligare uppmärksamhet. I det följande vill jag dels betona ett annat *medborgarperspektiv* än utredningen preciserar, nämligen medborgaren bortom sin roll som skattebetalare, servicekonsument, patient, klient eller så kallad brukare av annat slag, dels ett *systemperspektiv* som också räknar med andra tillväxtrelevanta samspel än mellan offentliga organ på olika nivåer och mellan offentliga och privata organisationer.

Medborgarperspektiv – vilja, intresse och möjligheter till inflytande

En rimlig utgångspunkt är att ju mer regionerna står i samklang med medborgarnas vilja och engagemang, desto bättre för både tillväxt och demokrati. Samtidigt måste man konstatera att det inte några enkla svar på regiondiskussionens demokratifråga utan att varje lösning blir en sammanvägning utifrån flera olika målkonflikter; det lilla sammanhanget är inte nödvändigtvis mer demokratiskt än det stora. Den insikten är ett genomgående tema i tidigare årtiondens utredningar och reformer på området.

Ett bestickande idé vore att tillfråga länsborna om vad deras *vilja* är. De som bor i nuvarande län fick bilda ett suveränt *demos*. Svaren skulle avspegla huruvida de föreslagna indelningarna stämmer överens med medborgarnas identiteter. Av tidigare forskning vet vi att de varierar. Skåneregionen är en organisatorisk konstruktion som står mer i samklang med skåningarnas identiteter än vad som är fallet med Västra Götalandsregionen. I det förra fallet kan man få fog för att betrakta den nya regionen som ett sätt att rita om en länsindelning som egentligen aldrig nått folklig acceptans trots en ”försöksverksamhet” under flera sekler. I det senare fallet kan man se regionbildningen som ett sätt att medvetet gå på tvärs mot medborgarnas territoriella identiteter utifrån en annan ekonomisk logik. Under hand har också legitimiteten för Västra Götalandsregionen förstärkts.

Men risken med länsvisa folkomröstningar är att det övergripande, nationalstatliga intresset blir för svagt. Vi skulle riskera att få en skiktning av regioner som bara förstärker de redan bärkraftiga regionernas försprång och försämrar de svagare landsändarnas utvecklingspotentialer. Därmed skulle både de senares och nationens sammanlagda utvecklingskraft hämmas.

Svårigheten med att låta medborgarna göra bedömningar av det här slaget har också att göra med den begränsade kunskap de besitter. De ekonomiska teorierna kan inte heller erbjuda några pålitliga besked exempelvis om långsiktiga trender. Vem kunde exempelvis för tio-femton år sedan föregripa tillväxtsprånget i Norra Bohuslän/Norge och Tornedalen/Finland? Att tillfråga medborgarna om vad de vill ha för regioner vore därför ett risktagande. Men vilka skulle vara mer lämpliga att ta den risken och det ansvaret än de? Att det skulle finnas något samband mellan regionala eller nationella gränser och tillväxttal är å andra sidan inte heller övertygande belagt. Därför bör man inte överdriva den offentliga organiseringens betydelse för den ekonomiska tillväxten, vilket man möjligen kan frestas göra vid läsningen av kommitténs betänkande liksom när man hör vilka närmast omätliga anspråk näringslivet ideligen reser på offentliga resurser.

En annan medborgaraspekt gäller *intresset*. Det vore magstarkt att påstå att medborgarna ropar efter en administrativ regionreform. Men desto viktigare tycks frågan vara inom den politiska eliten, särskilt bland kommun- och landstingspolitiker. Kanske just därför att den i så hög grad förknippas med indelningen i vinnare och förlorare. De förtroendevaldas åsikter ligger emellertid inte systematiskt utspridda längs någon endimensionell ideologisk konfliktlinje. Några distinkt särskiljande partiuppfattningar är inte heller uppenbara.

Medborgarnas intresse för regionpolitiken lär i första hand stå och falla med om den kommer att handla om viktiga frågor som skapar några urskiljbara konflikter. Sjukvården är en onekligen sådan högt prioriterad politisk fråga medan utvecklingsfrågor i allmänhet knappast kan sägas vara det, i varje fall inte ännu. Sannolikt kommer regionreformer därför huvudsakligen att utvärderas med avseende på hur väl de nya enheterna lyckats utföra sina uppdrag inom välfärdsstatens kärnområden. Det finns ett starkt samband mellan medborgarnas nöjdhet med den offentliga servicen och deras tillfredsställelse med demokratin. Medborgarna kan följaktligen tänkas kunna förlåta regionpolitikerna ett utvecklingspolitiskt nederlag ifall de lyckats leverera en förtroendeskapande sjukvård. Men knappast tvärtom. Slutsatsen blir därför att man bör respektera medborgarnas relativa ointresse för administrativt finlir men desto inrikta sig på att skapa tjänster som är professionella, rättssäkra, rättvisa och vid mening resurssnåla, vilket dock i sin tur förutsätter en framgångsrik utvecklingspolitik.

Regionreformens storskalighet talar vidare för att de nya regionerna (åtminstone potentiellt) blir kraftfullare och mer ekonomiskt handlingskraftiga än flertalet gamla län. Å andra sidan vet vi av erfarenhet att stordriftens möjligheter riskerar torpederas av en stark lokal (subregional) mobilisering. Erfarenheten visar också de politiska partierna inte alltid orka bjuda något motstånd utan mals sönder i en strid mellan stordrift och närhet. Olika slags logiker kolliderar. Konfliktmönstren i den nationella intressekampen har inte alltid någon motsvarighet i lokal politik.

Småskalighet är, som sagt, inte heller mer demokratiskt än storskalighet. Den förra kan innebära att medborgarna får mycket att säga till men bara i sådana frågor som gäller det allra närmaste. I det senare alternativet måste de visserligen dela inflytandet med fler men i frågor som är större och kanske viktigare för dem.

Men även om medborgarna skulle vilja bilda regioner och vara intresserade av dess dagordningar, är det inte säkert att regionerna skulle kunna erbjuda dem några intressanta *möjligheter att utöva inflytande*. Medborgarundersökningar i Väst-Sverige ger vid handen att medborgarna anser det vara minst svårt att påverka i kommunen, följt av staten, regionen och EU. Regionerna har också störst andel okända politiker. Utan att för ett ögonblick skönmåla dagens länssystem, finns det ändå anledning att väga in ett ökat avstånd mellan förtroendevalda och medborgare som ett pris som man får betala för en regionreform.

Ur en motsatt synvinkel kan avståndet mellan väljare och valda däremot utgöra en tillgång. Ju längre ifrån medborgarna politikerna befinner sig, desto mer impopulära beslut kan man ta, åtminstone på kort sikt.

Systemperspektiv – internt och externt samspel

Regiondiskussionen handlar i mångt och mycket om hur man ska lösa samarbetsproblem under föränderliga förutsättningar. När man ska balansera olika nivåer inom den offentliga sfären mot varandra, kan man tillspetsat förstå regionidén huvudsakligen som antingen centraliserade landsting eller decentraliserad statsförvaltning. En överbyggnad på kommunerna eller en ny bottenvåning i staten.

Det är inte säkert att en statlig lösning är mer demokratisk än en kommunal. Det beror på hur de representativa demokratiska organen på respektive nivå faktiskt fungerar. För egen del förordar jag att förstärka en kommunaldemokratisk utveckling därför att den vägen ger större möjligheter att inom ramen för nationella spelregler skapa regionalt legitima avvägningar med betydande medborgerlig insyn och delaktighet. Den kommunala självstyrelsen skulle dock behöva en rejälare konstitutionell förankring. Jag sympatiserar med de förslag som nyligen lämnats i en rapport från Grundlagsutredningens expertgrupp om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd m.m. Det leder mig samtidigt till att efterlysa en mer noggrann jämförelse av utredningens förslag och ett noll-alternativ med samverkande kommuner.

Regionfrågan gäller emellertid inte bara hur man bäst ska ordna former för samarbete mellan olika offentlighetsreglerade system. Den gäller också den offentliga sektorns relationer till marknaden och till det civila samhället och mer allmänt vem som ska vara den offentliga parten i dessa relationer. Särskilt när det gäller civilsamhället kan man ställa sig kritisk till kommitténs ensidiga upptagenhet som utelämnar föreningsliv, nätverk, kooperativ, byalag, grannsamverkan och annan typ av medborgarsammanslutningar som vi vet utgör en viktig förutsättning för demokrati och samhällsengagemang. Det är en häpnadsväckande marginalisering av en utredning som ser ”ett ökat medskapande” (SOU 2007:10, sid. 76) som en av fyra förutsättningar för utveckling av offentlig verksamhet.

Utän ett livaktigt civilsamhälle åstadkoms knappast någon uthållig samhällsutveckling. Civilsamhällets attityd till och engagemang i regionfrågans lösning är därför inte oväsentlig när man ska bedöma reformens demokratiska potentialer. Snarare kan det utgöra den faktor som avgör en regions utvecklingsöde. Dessa aspekter måste därför tydligt och systematiskt vägas in inför ett eventuellt reformbeslut.

Demokratiutveckling på regional nivå

Länen sägs ofta vara den demokratiskt glömda nivån i statsskicket. Ansvarskommitténs betänkande innehåller föga som skulle kunna förbättra den positionen. Den innehåller heller inget nytänkande i demokratisk mening. Men den fråga man ändå bör ställa sig är om det finns någon möjlighet att ta regionfrågan som utgångspunkt för en fördjupning av den befintliga demokratin, att förstärka den. I såväl försöken i Region Skåne som i Västra Götaland påstår faktiskt forskarna att de medborgardemokratiska ambitionerna har fått ett växande utrymme, ja till och med att medborgargrupper blivit mer aktiva än tidigare. Och då avser de avser inte i första hand att nya partier uppstått i ursinnig protest mot de impopulära beslut som tagits av de gamla partierna och som i sin tur lett till att flera läns politiska kartor radikalt kommit att ritas om.

I stället för att mekaniskt överföra de gamla demokratiska styrsystemen på den nygamla regionala nivån, bör man åtminstone fråga sig om det finns andra vägar som skulle kunna användas för att tillvarata medborgarnas och medborgargrupperns engagemang och kunskap som komplement till den representativa demokratin. Ny informationsteknologi framstår i det sammanhanget som en hittills underutnyttjad möjlighet att öka kommunikationen mellan olika berörda parter kring regionens politiska frågor.

Avslutningsvis är det inte självklart vad en regionreform ska utvärderas mot när det gäller de demokratiska effekterna. Ett sätt är att vara formell och traditionell och stanna vid hur de system vi har idag är *tänkta* att fungera. Ett annat vore att ställa det mot de system som vi *faktiskt* har. Just utvecklingspolitiken är ett område där nya typer av samarbetsformer utvecklats särskilt kraftigt. Forskarna sammanfattar dem under beteckningen ”governance” som skiljer sig från ”government” genom att de är mer informella, mindre genomskinliga och mer gränsöverskridande. De är samtidigt mer inriktade på förhandlingslösningar genom tyst diplomati än på öppen diskussion och offentlighet. Dess fördelar påstås vara att de bland annat är mer resultatinkrävande och effektivare än de gamla. Dessutom involverar de fler intressenter än etablerade mer eller mindre hierarkiska, representativa styrkedjor. Och, sist men inte minst, ger de tillgång till flera olika resurser – finansiella såväl som sociala och professionella – än de gamla offentligfinansierade monopolsystemen gjorde och som numera är otillräckliga för att ensamt genomföra stora investeringar till exempel ifråga infrastrukturen. Här pågår alltså en intensiv utveckling som strider mot vårt traditionella sätt att se på den representativa demokratin, särskilt när det gäller vilka som har tillträde, hur man ska kunna utkräva ansvar liksom hur man ska kunna säkra insyn och offentlighet.

Den så kallade governance-utvecklingen är sannolikt av sådan omfattning och intensitet att den, sedan länge, går tvärs igenom olika formella styrmodeller. Men att tro att den är opåverkbar eller, vilket ibland sker, upphöja den till norm för förvaltningsutvecklingen vore ansvarslost och olyckligt. Det handlar om faktiska förändringar av samhällsstyrningen som förmodligen kan utvecklas olika med olika formella spelregler och organisatoriska indelningar. En bedömning av regionreformens demokratiska effekter måste i varje fall baseras på en analys av realiteterna i den existerande demokratin, inte bara på dess formaliteter. Sådana analyser bör avvaktas före ett slutligt politiskt ställningstagande till Sveriges administrativa indelningssystem.