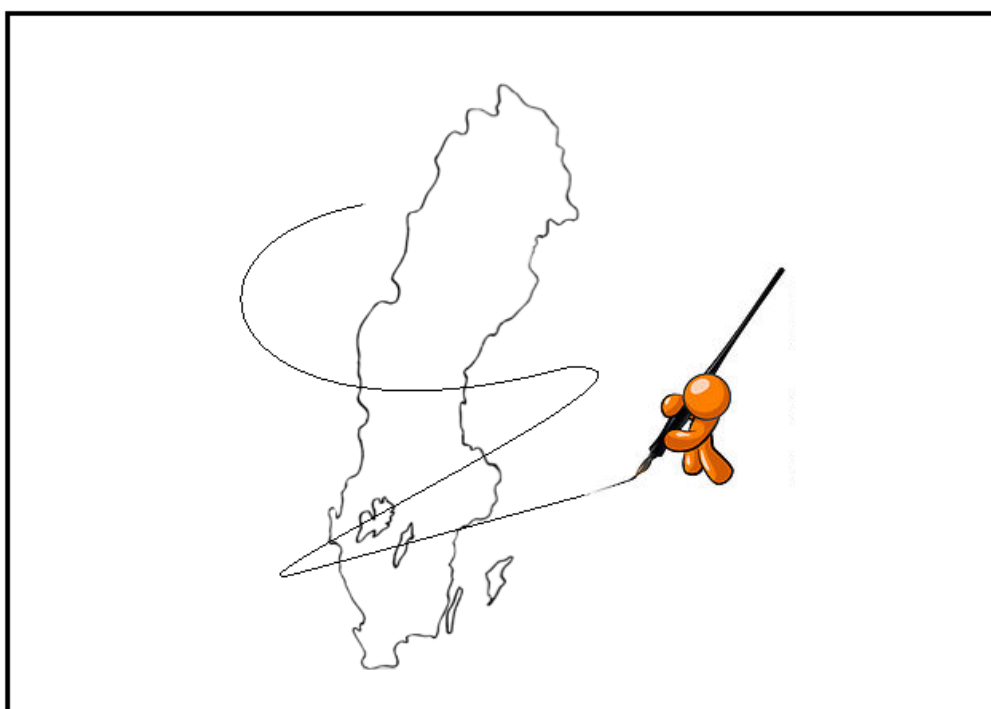


Folkligt deltagande & regionalutveckling



Jim Bruylandt

Uppsala 2011

Folkligt deltagande & regionalutveckling

Participatory & regional development

Jim Bruylandt

Handledare: Camilla Eriksson

Examinator: Yvonne Gunnarsdotter

Omfattning: 15 Hp

Nivå och fördjupning: Kandidatuppsats 2011

Kurstitel: Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

Kurskod: EX0523

Program/utbildning: Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

Utgivningsort: Uppsala

Utgivningsår: 2011

Omslagsbild: Jim Bruylandt, figur (Image Envision company).

Serietitel: nr:

ISSN:

ISBN:

Elektronisk publicering: <http://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: folkligt deltagande, regionfrågan, regionkommuner, regional utveckling



Sveriges lantbruksuniversitet
Fakulteten för naturresurser och lantbruksvetenskap
Stad och land

Sammanfattning

Syftet med uppsatsen är att analysera det folkliga deltagandet inom ramen för regionfrågan med hjälp av metoden idéanalys. Regionfrågan handlar om en *områdesomvandling* där Sveriges 21 län kommer att bli 6-9 regioner samt en *uppgiftsomvandling* där landstingen ska bli regionkommuner som utöver sjukvård också ska ansvara för regional utveckling. Förskjutningen av ansvaret för regionalutveckling till ett folkvalt självstyrelseorgan väcker frågan om hur förändringen kommer att påverka medborgarnas möjligheter till inflytande över den regionala utvecklingen.

En tillsatt parlamentarisk kommitté (ansvarskommittén) har haft i uppdrag att analysera dagens samhällsorganisation för att bedöma om det krävs förändringar för att klara de utmaningar som de offentliga verksamheterna i framtiden kommer att ställas inför. Ansvarskommitténs dokument (SOU 2007:10 och SOU 2007:13) med bedömning och diskussioner kring regionfrågan utgör tillsammans med de undersökta regionernas hemsidor underlag för min analys. För att underlätta tänkandet och förståelsen har jag valt att se det folkliga deltagandet ur ett idécentrerat perspektiv eftersom detta perspektiv är lämpat för att utvärdera politiska idéer. Som ett analytiskt verktyg har en analysapparat konstruerats där de tre olika *dimensionerna* representativ demokrati, deltagande demokrati och partnerskap renodlats och definierats.

Regionaliseringen i Sverige är fortfarande en pågående process och för att få ett så realistiskt underlag som möjligt har jag utgått från de redan etablerade regionernas hemsidor och de senaste statliga utredningarna om regionfrågan. Bland detta material och med hjälp av mitt teoretiska ramverk har jag sökt efter uttryck för folkligt deltagande och hur det framställts.

Utifrån de analyserade hemsidorna framgick att det fanns information om hur medborgarna kan påverka den regionala utvecklingen. Däremot var det svårt att skapa sig en holistisk bild av den regionala utvecklingspolitikens organisering, vilket kan vara av intresse för medborgarna om de vill förstå vad, var och hur det skulle kunna påverka. På hemsidorna återfinns olika viljeyttringar om ett folkligt deltagande och möjligheter för medborgarna att interagera. I analysen av de offentliga dokumenten gick det att påvisa en vaghet vad gäller direktiven till regionkommunerna. Detta i sin tur ger regionkommunerna stort utrymme för egen tolkning hur det folkliga deltagandet kommer att se ut och kommuniceras.

Hemsidorna bjuder in till kontakt, men för medborgarna finns ingen större möjlighet att interagera. Regionernas hemsidor som en digital front mot medborgarna skulle kunna göras interaktiv, vilket skulle vara ytterligare ett steg i en riktning mot en deltagande demokrati.

I dimensionen partnerskap framkom att ansvarskommittén valt att inte ge specifika anvisningar kring *hur* samverkan ska ske, vilket ytterligare är en utmaning för regionkommunerna. Det kan kosta medborgarna möjlighet till insyn och aktiv deltagande att inte erbjuda fungerande samverkan mellan regionkommun och medborgare.

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
2	Frågeställning och syfte	3
3	Avgränsning	4
4	Metod och teori	5
4.1	Metoden Idéanalys	5
4.2	Studiens analysapparat	6
4.3	Dimensioner av folkligt deltagande	7
4.4	Representativ demokrati	8
4.5	Deltagande demokrati	9
4.6	Partnerskap	9
5	Regionfrågan	12
5.1	Försöksverksamheten utreds	13
5.2	Ansvarskommittén slutbetänkande	13
5.3	Nutid	13
6	Uttryck för folkligt deltagande i regionalutveckling	14
6.1	Demokrati på regional nivå	14
6.2	Partnerskap och samverkan i regional utveckling	16
7	Regionkommunernas organisering	18
7.1	Regionala utvecklingsansvaret	18
7.2	Västra Götalands regionkommun	18
7.3	Skåne regionkommun	19
7.4	Hallands regionkommun	20
8	Regionkommunernas hemsidor	21
8.1	Struktur och innehåll på regionernas hemsidor	21
9	Diskussion och analys	23
	Källor	26

1 Inledning

”Nu tvingas regeringen avgöra regionfrågan”(SvD 2008), ”Så här bör kartan över Sveriges regioner se ut” (DN 2011), ”Regionfrågan hettar till igen” (GT 2011) är några av de rubriker till artiklar som dykt upp i svensk media som behandlat regionfrågan. Men vad handlar regionfrågan om? Är den viktig för mig, dig och hur Sverige i framtiden kommer att utvecklas? Vid en översikt verkar frågan främst handla om en *områdesomvandling* där Sveriges 21 län kommer bli 6-9 regioner samt en *uppgiftsomvandling* där landstingen ska bli regionkommuner som utöver sjukvård också ska ansvara för regional utveckling. Reformen uttrycks i statliga utredningar som viktig för att förbättra sjukvården, tillvarata regionala tillväxtmöjligheter samt för att ta ett samlat grepp om infrastruktur- och välfärdsfrågor. Media i sin tur har i regionfrågan tenderat att främst återge regionaliseringen som en tvist om den geografiska indelningen och en diskussion om placering och avstånd för medborgarna till sjukvården. Denna normativa syn på nyhetsvärde har i sin tur lett till att utvecklingsfrågorna kommit i skymundan.

Staten har det övergripande ansvaret för den offentliga verksamheten. Den delegerar uppgifter nedåt i den offentliga sektorn till kommuner, landsting och länsstyrelser vilka har kunskap om lokala respektive regionala förutsättningar. Genom att försöka dela upp Sverige i större regioner är tanken att staten ska kunna delegera uppgifter som kommun, länsstyrelse och landsting i dag enskilt har svårt att klara av. Uppgifter som kräver större befolkningsunderlag, resurser och kompetens. Regionfrågan är ur detta perspektiv alltså ett försök att bilda större regioner med bättre möjlighet att göra större och mer samlade satsningar på regionalutveckling t.ex. infrastruktur och kollektivtrafik.

Den traditionella modellen för det regionala utvecklingsansvaret har varit tudelad på staten respektive kommunen. Dels genom det som kallas ”regionalt statligt ansvar” där staten genom länsstyrelserna arbetar med regionalt utvecklingsarbete i varje län. Dels genom ”kommuner i samverkan” där kommuner (och landsting) samverkar sinsemellan genom kommunalförbund. (Johansson, 2010). Tanken med att förlägga ansvaret till ett regionalt självstyrelseorgan grundar sig på en idé om att ansvarsfördelningen ska bli tydlig och att skapa en fast arena för regional tillväxt och utveckling.

Finns det fler perspektiv att se på regionfrågan? Vid en närmare granskning finns perspektivet om folkligt deltagande och en önskan att minska avståndet mellan medborgare och beslutsfattare. Det handlar om alternativa styrformer och arbetssätt såsom partnerskap, nätverk och informella samverkansformer. Det finns en idé om att en regionindel-

ning är rationell eftersom beslutsmakten då kommer närmare medborgarna. Men blir det verkligen så? Finns det i de redan etablerade regionerna några tendenser till alternativa styrformer och arbetsätt som gör att medborgarna kommer närmare beslutsmakten?

2 Frågeställning och syfte

Syftet med detta arbete är att undersöka hur viljeytringen om folkligt deltagandet kommer till uttryck inom ramen för regionfrågan.

När jag studerat regionfrågan har jag sökt efter uttryck för att finna om regionaliseringen kommer att medföra ett ökat inifrånperspektiv, i bemärkelsen ökat folkligt deltagande. Men var finns dessa idéer formulerade uppifrån och hur uttrycks de? Har de redan etablerade regionerna omsatt dessa idéer i praktiken och hur kommuniceras möjligheten till ett ökat deltagande till medborgarna?

Frågeställningar

- Hur motiveras idéerna om ett folkligt deltagande i regionfrågan och hur är de formulerade?
- Hur kommuniceras det folkliga deltagandet till regioninvånarna?

3 Avgränsning

Jag har valt att ur en svensk kontext undersöka de tre etablerade regionerna; Skåne, Västra Götaland och Halland, vilka blev lagstadgade regioner 1 januari 2011. Dessa har valts ut med anledning av att de förväntas stå modell för kommande regionkommuner. Gotland, den fjärde lagstadgade regionen har valts bort eftersom den består av endast en kommun och har därmed en särställning.

Jag har också valt att undersöka den konstitutionella förändringen i regionaliseringen, alltså förflyttningen av ansvaret för den regionala utvecklingen, varför sjukvårdsfrågorna inte har tagits med i detta arbete.

Jag har begränsat mig till att av alla de publicerade offentliga dokumenten om regionfrågan framförallt granska och analysera ansvarskommitténs två senaste utredningar. Vidare har arbetet avgränsats till att studera de valda regionernas hemsidor som jag uppfattar är en av de viktigaste informationskanalerna till medborgarna.

4 Metod och teori

Med utgångspunkt i att regionfrågan är väldokumenterad har jag valt att samla in och analysera det som redan skrivits för att kunna besvara frågeställningarna. Detta arbete är således en kvalitativ studie där olika typer av texter om regionfrågan och regional utveckling har analyserats med hjälp av metoden idéanalys. Textmaterialet som varit föremål för granskning och analys är framförallt publicerad forskning, offentliga dokument och information från de undersökta regionernas hemsidor. Alla regionkommuner har tagit till sig den nya informationstekniken att ge information via hemsidor varför jag valt att använda dem som ett underlag till analys.

Själva forskningsprocessen har utmärkts av en växling mellan den egenhändigt utformade teoretiska analysapparaten och insamlat material (se idéanalys). Arbetsgången har inletts med inläsning om regionfrågan, regional utveckling och de redan etablerade regionernas arbetssätt och hemsidor vartefter mina frågeställningar formulerats och blivit till föremål för analys. Vid oklarheter har olika regionala representanter kontaktats för klarläggande. Avsikten med arbetet är inte att göra en jämförande studier mellan de olika etablerade regionerna utan dessa har enbart använts för att få material för information och analys.

4.1 Metoden Idéanalys

Beckman (2005) skriver i boken ”*Grundbok i idéanalys*” att idéanalys är en metod eller teknik som används för att kritiskt granska och analysera idéerna bakom politiska budskap i texter eller uttalanden. Idéanalysen har kopplingar till idéhistoria och söker efter svaret på det politiska budskapets innehåll och dess ursprung. Det har utvecklats två olika analyser; *innehållslig idéanalys* där argumenten samlas ihop med syfte att pröva vilka argument som är intellektuellt försvarbara. Samt *funktionell idéanalys* där bakgrunden, aktörerna, deras motiv och omständigheter är det centrala. Beckman (2005) hävdar att idéanalysen kan ta flera skepnader men att den hänger starkt samman med frågeställningen och syftet. Beroende på om analysen avser att beskriva, förklara eller ta ställning finns det olika ingångar.

En första fråga vid idéanalys är om kontexten är avhängig undersökningens frågeställning. I så fall bör analysen ha ett *aktörscentrerat perspektiv*. I detta perspektiv ges läsaren en rikare beskrivning eftersom även den som har framfört de politiska budskapen

och tidpunkten för framförandet presenteras. I annat fall bör ett *idécentrerat perspektiv* appliceras där idéerna står för sig själva. Detta perspektiv är mer passande om man vill utvärdera argumenten för eller emot. Efter detta val av perspektiv behövs en analysapparat eller begreppsapparat, för att betrakta det egna materialet, som bildligt ofta uttrycks som ”forskarens glasögon”. Beckman ger förslag på två olika sätt att strukturera en analysapparat;

I den *första* analysapparaten bestäms olika aspekter av ett påstående som forskaren är intresserad av att undersöka, vilket han benämner dimensioner. I ett första steg klargörs och sammanfattas dessa dimensioners innebörd. Vid struktureringen av analysapparat bör man vara noga med att inte välja för många dimensioner eller sådana som fångar in samma sak. En annan förmaning är att valet av dimensionerna ska vara vettiga och uttömmande för ämnet, vilket delvis är subjektivt och till stor del avgörs av frågeställningen. Efter valet av dimensioner används de som självständiga analysverktyg inom idéanalysen.

I den *andra* analysapparaten som Beckman föreslår konstrueras en idealtyp där alla aspekter eller dimensioner först renodlas och definieras för att sedan placeras in i en sammanhållen idealtyp. Exempelvis skulle demokrati och inflytande i detta arbete vara dimensioner som renodlas och sätts samman i en idealtyp/idealmodell för att undersöka folkligt deltagande. Därefter används denna modell för att kontrastera skillnader i politiska texter och uttalanden. Idealmodellen är således ett konstruerat analytiskt verktyg som varken är sant eller falskt. Även flera idealmodeller kan användas samtidigt om så behövs. Göran Bergström & Kristina Boréus (2005) ger i boken ”textens mening och makt” förslag på ytterligare en analysapparat som de kallar för ideologikritik. I denna kontrasteras delar av textens mening med en omgivande social praktik.

Efter val av analysapparat är nästa steg i idéanalysen att välja analysteknik. Bland analystekniker finns begreppsanalys, argumentationsanalys, innehållsanalys, beskrivande idéanalys, idékritik och förklarande idéanalys. Analysteknikerna har olika regler för insamling och valet av analysteknik har gjorts utifrån min frågeställning.

4.2 Studiens analysapparat

I detta arbete har jag valt att i första hand ha ett idécentrerat perspektiv och inkludera aktörer när jag ansett att dessa har haft betydelse för läsarens förståelse. Aktörerna i detta arbete utgörs framförallt av organisationer såsom myndigheter, kommittéer och förvaltningar snarare än individer. Denna analysapparat är konstruerad efter Beckmans första förslag på analysapparat som utgörs av utvalda dimensioner/ aspekter av folkligt deltagande. Av analysteknikerna har jag valt ut argumentationsanalys, begreppsanalys,

beskrivande idéanalys och idékritik. Tillsammans har dessa tekniker komparativa fördelar.

I *argumentationsanalysen* handlar det om att systematiskt beskriva de olika argumenten. Argumentationsanalysen är särskilt avsedd för att tydliggöra och pröva hållbarheten i aktörernas olika argument. I mitt arbete kommer det framförallt vara intressant att studera argumenten som handlar om folkligt deltagande i det granskade materialet.

Med *begreppsanalys* klargörs termer och begrepp, vilket är oundvikligt i idéanalysen eftersom det är nyckeln till att begripliggöra texter och uttalanden. Begreppsanalys handlar främst om att utifrån texters och uttalandens sammanhang analysera vad aktörerna lägger in för värden och innebörd i sina begrepp. I synnerhet är det begrepp och ord som är vaga eller mångtydiga som blir fokus för analysen.

I den *beskrivande idéanalysen* handlar det om hur verkligheten beskrivs. Med denna insamlingsteknik är det bra att göra många jämförelser mellan olika beskrivningar av samma ståndpunkt. Det är också viktigt att stärka tillförlitligheten i det egna arbetet genom att ta med och analysera motsägande beskrivningar av verkligheten.

Den sista analystekniken, *idékritiken* är aktuell för en bedömning av hållbarheten och rimligheten efter begrepps- och argumentationsanalysen. Man studerar vilka intressen som gynnas respektive missgynnas av de politiska budskapen. Vilka budskap är ytliga, manifesta budskap och vilka är bakomliggande, latent budskap? Vilka är de underliggande värderingarna och föreställningarna?

4.3 Dimensioner av folkligt deltagande

Med utgångspunkt i idéanalysens praktiska tillämpning har tre dimensioner valts ut:

- 1) Representativ demokrati
- 2) Deltagande demokrati
- 3) Partnerskap

Representativ demokrati har valts ut som en viktig dimension eftersom den har en plats i den moderna demokratin. Även om Sverige är en parlamentarisk demokrati eller partidemokrati har Sverige också representativ demokrati. Vidare har deltagande demokrati inkluderats i analysapparaten som en demokratiform i debatten om decentralisering, demokratisering och civilsamhällets roll. Partnerskap som den sista dimensionen utgör i regionfrågan och inom regionalutveckling ett tydligt arbetssätt för bl.a. folkligt delta-

gande. Tillsammans utgör dessa tre olika dimensionerna instrument för analys av folkligt deltagande. I analogi med idéanalysens metodologi ska dessa först sammanfattas och renodlas.

4.4 Representativ demokrati

Representativ demokrati innebär att medborgarna genom fria och återkommande val utser beslutsfattare. Dessa beslutsfattare ska vara folkets representanter och fatta beslut. Om folkets representanter inte svarar upp emot väljarnas förväntningar kan de väljas bort i nästkommande val. (regeringen, 2011) Detta representativa system kan ses som odemokratiskt eftersom det endast är vid valen som folket kan göra sin röst hörd och att beslutsfattarna kan tyckas operera som en politisk elit under tiden mellan valen (se Joseph Schumpeter). Ett alternativt system till den representativa demokratin är direkt demokrati där medborgarna personligen deltar i samhällets kollektiva beslut. Direkt demokrati är svårt att omsätta i praktiken eftersom det är problematiskt att låta alla delta i de politiska beslutsprocesserna. Den enkla förklaringen till att Sverige har representativ demokrati är således att det representativa systemet är det bästa som man hittills kommit på. Däremot är regeringen inte immun mot påtryckningar utifrån, således kan folklig kontroll också utövas genom lobbying, kampanjer, opinionsbildning osv. vilket är kopplat till demokratins minimivillkor såsom grundläggande fri- och rättigheter. Däremot finns inga garantier för att regeringen kommer att lyssna. (Beetham & Boyle 1997, s.19-23)

Den mest grundläggande möjligheten att påverka är att utnyttja rätten att rösta. Väljarna har möjlighet att rösta på olika nivåer från kommun-, landstings-, riks- till EU-nivå och uttrycka sin åsikt genom att rösta på det parti och/eller den person som stödjer deras värderingar. I frågor av särskild vikt har medborgarna möjlighet att säga sin mening i folkomröstningar. (regeringen 2011)

På kommun- och landstingsnivå har medborgarna möjlighet att utöva inflytande på beslut genom regelbundna och allmänna val. Enligt regeringsformen förverkligas folkstyre genom ett kommunalt självstyre. Kommunalt självstyre kan definieras som en princip där kommuner och landsting själva bestämmer över sina angelägenheter. (Odensåker 2011) Detaljerade regler för kommun och landsting återfinns i kommunallagen och ses som en viktig hörnsten i det lokala självstyret. Sveriges kommuner och landsting (SKL) skriver att en demokratisk vinst med kommunal självstyrelse är att *”en stark självstyrelse och en levande lokal och regional demokrati ökar förutsättningarna för att medborgarna ska känna delaktighet och ta ansvar för samhällets utveckling”* (SKL 2011).

I ett flertal län finns självstyrelse- eller samverkansorgan, det vill säga politiskt styrda organisationer på regional nivå, som tagit över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen. Självstyrelseorganen har direktvalda politiker och rätt att ta ut skatt, och är regioner som består av sammanslagna län. Samverkansorganen är indirekt valda och länsbaserade.

4.5 Deltagande demokrati

Förutom att alla röstberättigade medborgare i Sverige har möjlighet att via allmänna val påverka samhället finns parallellt ett medborgerligt deltagande, s.k. folkligt deltagande, som ses som ett sätt att öka effektiviteten och få bättre underbyggda beslut. Olika modeller för medborgerligt deltagande finns beskrivna. En av dessa är ”deltagardemokrati” som utmärks av att medborgarna är aktiva i politiken på andra sätt än bara genom att välja sina representanter och där medborgarna är aktiva. Andra modeller för deltagardemokrati är direktdemokrati och brukardemokrati. Brukardemokrati innebär att flytta makt och beslutsrätt till brukarna av en offentlig tjänst (Bäck & Larsson 2008, s.18). Den vanligaste formen för detta brukar vara olika former av brukarstyrelser där brukarna själva fattar de beslut som tidigare låg på borden hos olika valda politiker. Ett exempel på brukardemokrati är elevdemokrati.

Deliberation är ytterligare en form av folkligt deltagande och där individer fattar kollektiva beslut genom argumentation och övertygelse. Idén med deliberation bygger på att deltagarnas preferenser är processinriktade, flexibla och där medborgarna genom diskussion ska kunna övertyga politiker i olika frågor. (Bäck & Larsson 2008, s.25)

Deltagande demokrati i praktiken

Hur utövas deltagande demokrati? Vanligtvis sker det genom; Namninsamlingar (via listor, nätverkssajter), demonstrationer, aktionsgrupper, upprop, kedjebrev, insändare i tidningar, tankesmedjor, påverkanstorg (med syfte att alla närvarande ska delta i diskussioner), lobbying (lobbying där politiker påverkas genom uppvakning och diskussion) och nätverk som arbetar med opinionsbildning.

4.6 Partnerskap

Arbetsformen partnerskap är ytterligare en yttring av folkligt deltagande där olika aktörer kan samverka för att få bättre resultat och bättre underbyggda beslut.

Vad är partnerskap? Övergripande är det en arbetsform med särskilda kännetecken. Dessa kan definieras på olika sätt vilket också gjorts av flera olika forskare. Ulrika Mörth (2006) återger i boken ”*Privat Offentliga Partnerskap*” olika definitioner på pri-

vat offentligt partnerskap. Gemensamt för dessa definitioner är att privatoffentligt partnerskap ses som en arbetsform, där parterna är just partners dvs. deltar frivilligt, är jämställda och suveräna. Partnerskapet ska vara varaktigt och ändamålet är att lösa gemensamma problem och uppnå mål på ett bättre sätt än vad de skulle gjort på egen hand. I detta arbete ses partnerskapsbegreppet som en arbetsform mellan det privata och offentliga där den ideella sektorn/civilsamhället är inkluderad.

Partnerskap omtalas som ett nytt och trendigt arbetssätt som har fått stor utbredning. Det är inte samarbetet mellan offentligt, privat och ideellt som är nytt, utan utbredningen av projektorienterade och formaliserade partnerskap av nätverkskaraktär (Mörth 2006). Partnerskap som arbetsform kopplas ofta ihop med en utveckling där den traditionella statliga styrningen, *government* delvis överges för ”governance”. Där ”government” avser hierarkiska strukturer och byråkratisk styrning i en demokratisk styrkedja i motsats till ”governance” som står för horisontella styrningsprocesser genom flera aktörer.

Men varför används partnerskap i offentlig verksamhet? En förklaring är att den offentliga sektorn har svårt att klara dagens alla utmaningar och behöver stöd av ideell och privat sektor. Näringsliv och ideella organisationer har specifik kunskap och erfarenhet som behövs för att skapa hållbara och välförankrade beslut. Det kan också vara ett sätt att dela på kostnader och risker. (Mörth 2006) Det finns alltså olika anledningar till att bilda partnerskap vilka hör starkt samman med vilka utmaningarna är. Dessa kan variera mellan utvecklingsfrågor, samförvaltning eller att lösa gemensamma problem. Därmed finns många olika typer av partnerskap och därför är det svårt att uttala sig om en idealmodell. Trots att partnerskap kan te sig mycket olika och levererar olika resultat beroende på inre relationer och organisation, har begreppet getts en positiv särprägel. Hur kan man kritisera samarbete och den effektiviseringslogik partnerskap avser? Denna normativa prägel förhindrar ett kritiskt förhållningssätt, vilket behövs eftersom partnerskap är en arbetsform som implicit också kan förändra grundvalar för organisationer såsom reglering, styrning, makt och demokrati.

Mörth (2006) urskiljer fyra dilemman som partnerskapsdeltagare ofta ställs inför och som de har att hantera vad gäller sättet att driva och organisera partnerskapet. Tvetydigheten och problematiken som dessa dilemman lyfter upp och ifrågasätter är de tidiga grundvalarna som deltagarna tar med sig in i samarbetet.

Självständighetsdilemmat: Aktörerna som deltar i partnerskap är självständiga men i och med samarbete blir gränserna flytande vilket utmanar självständigheten. Därmed blir det en avvägning mellan autonomi och samordning. Extra viktigt är det i partnerskap där konkurrenter ingår. Ett fungerande partnerskap har en tydlig arbetsfördelning och en organisering som har förmåga att styra och hålla samman partnerskapet.

Avgränsningsdilemmat: Ambitionerna och visionerna kan med lätthet växa sig stora och te sig gränslösa i partnerskapsarbetet. Speciellt när man går ihop för att lösa större gemensamma och viktiga problem. Det är således viktigt att göra en tydlig avgränsning och inte låta tid och resurser försvinner från den ordinarie verksamheten.

Trovärdighetsdilemmat: Detta dilemma tar utgångspunkt i ansvars- och legitimitetsaspekten av partnerskap. Deltagarna i partnerskap måste således se varandra som legitima och komma överrens om gemensamma regler och normer. Arbetsformerna i partnerskap ska vara lämpliga i förhållande till ekonomiska, samhälleliga och politiska principer. När t.ex. när offentlig sektor är representerat är det viktigt att den offentliga byråkratins och demokratins principer efterföljs. Detta för att skapa trovärdighet utåt. Ifall partnerskapet handlar felaktigt kommer alla deltagarnas reliabilitet att sättas på prov.

Ansvarsdilemmat: Partnerskapsdeltagarna behöver göra ett ställningstagande kring hur risker och ansvar ska delas mellan parterna. Detta kan ordnas genom tydlig arbetsfördelning och organisering. Samtidigt kan ett delat ansvar mellan parterna vara ett hot mot självständigheten eftersom ett delat ansvar kräver hög delaktighet. En viktig aspekt av detta är också de maktfaktorer som påverkar partnerskapen och vidare hur ansvarsfördelningen påverkas t.ex. mellan privat och offentligt.

Dessa dilemman är generaliserbara för alla partnerskap vilket gör dem möjliga att använda som verktyg vid analys.

5 Regionfrågan

Regionfrågan handlar förenklat om att länen ska ersättas av regioner och landstingen med regionala självstyrelseorgan som utöver sjukvården också ska ansvara för den regionala utvecklingen. Regionfrågans tidsram, komplexitet och spännvidd medför att startpunkten för frågan och den reella drivkraften bakom är svår att tydligt fastställa. Frågan har successivt växt fram, likväl återges två återkommande viktiga motiv och dessa är dels EU:s engagemang för regionalpolitik samt insikten om ett inre förnyelsebehov av den svenska offentliga förvaltningen. Min ansats här är att ge läsaren en allmän förståelse för de historiska skeenden som lett till regionfrågan som en områdes- och uppgiftsomvandling. Förhoppningen är att ge läsaren en bättre förståelse av regionfrågan i nutid såväl som framtid. Läsaren bör ha i åtanke att regionindelningen fortfarande är en pågående process.

En startpunkt för regionfrågan och intresset för en reformering av den offentliga sektorn på regional nivå kan sägas ha börjat i december 1990 då kommunal- och landstingsförbundet i en gemensam skrivelse till regeringen lyfte frågan om hur väl länsindelningen passade in på dagens behov (Svenska kommunförbundet och landstingsförbundet 1990). Denna skrivelse fick till följd att regeringen tillsatte en utredning, ”Regionutredningen” våren 1991. Även landstingsförbundet och kommunförbundet tillsatte egna utredningarna som kallades ”regionprogrammet” respektive ”regiongruppen” (Feltenius, 2008).

Landstingsförbundet föreslog i sitt regionprogram att regionerna skulle vara större än dagens län och att ett regionfullmäktige skulle tillsättas med ett huvudansvar för den regionala utvecklingen. För att blidka kommunerna så skrevs det in att de skulle vara delaktiga vid utformningen av de regionala utvecklingsstrategierna. I kommunernas regiongrupp förespråkades istället ”kommuner i samverkan”. Där utvecklingsansvaret företrädesvis skulle vila på samverkande kommuner eftersom kommunpolitikerna ansågs vara tillräckligt nära folket för att känna till lokala och regionala behov. När Regionberedningen (regeringen) kom med sitt slutbetänkande 1995 följde den landstingsförbundets linje med bildandet av regionfullmäktige. I utredningen föreslogs också bildandet av Skåne län och Västra Götalands län. Kommunförbundet uttryckte kritik mot detta förslag i sin remis. Utfallet av regionberedningens arbete blev slutligen 1996 att regionfullmäktige med ett regionalt utvecklingsansvar på försök skulle prövas från 1997 fram till 2002 i Skåne, Västra Götaland, Kalmar och på Gotland.

5.1 Försöksverksamheten utreds

1998 tillsattes den parlamentariska regionkommittén (PARK) för att utvärdera försöksverksamheten. I deras slutbetänkande föreslogs i huvudsak att försöksverksamheten skulle förlängas och att det på andra håll i landet skulle vara möjligt att ingå i försöksverksamheten. PARK föreslog också att frågan skulle utredas mer ingående. I ett gemensamt remissvar till PARK:s slutbetänkande ställde sig kommun- och landstingsförbundet sig positiva, vilket visar på en förändring av kommunförbundets ståndpunkt i frågan. (Feltenius, 2008)

5.2 Ansvarskommittén slutbetänkande

Förslaget om ytterligare utredning ledde till att ansvarskommittén tillsattes 2003 med en bred uppgift att se över den svenska samhällsorganisationen. Ansvarskommittén publicerade sitt slutbetänkande (SOU 2007:10) i slutet av februari 2007. I ansvarskommitténs förslag förespråkades att landets län och landsting skulle ersättas med 6-9 direktvalda regionala självstyrelseorgan, så kallade regionkommuner med beskattningsrätt. Ansvarskommittén hade tänkt sig en snabbprocess, med tanke på det starka stödet som framkom i remissvaren. Men reformprocessen har dragit ut på tiden. Framförallt har det på många håll varit svårt att enas kring den geografiska indelningen. En annan orsak har varit oenighet mellan partierna i regeringen (Lidström 2009, s.3). Denna utveckling har vidare gett upphov till en omfattande debatt om regionfrågan.

5.3 Nutid

Med anledning av ansvarskommitténs förslag bildades på initiativ av landstingen i de norra länen Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland de två ideella föreningarna Norrstyrelsen och MittSverige för att förbereda regionbildning. Under våren 2008 lämnade de norra länen in en ansökan till Kammarkollegiet för bildandet av en Norrlands region och en MittSverige region. Efter utredning kom Kammarkollegiet i sitt yttrande till regeringen den 10 november 2009 att avstyrka ansökningarna och som alternativ föreslogs fortsatt utredning. Idag leder Mats Sjöberg denna utredning som ska vara klara till årsskiftet 2012.

De lyckade regionerna Skåne och Västra Götaland som började sin regionbildning redan 1996 har idag väletablerade och fungerande regionkommuner. I början av 2011 har de permanentrats liksom de nybildade regionerna Halland och Gotland. Dessa fyra regioner har ökat pressen på en nationell reform.

6 Uttryck för folkligt deltagande i regionalutveckling

Finns det idéer om folkligt deltagande i utredningarna om den framtida regionala utvecklingspolitiken? För att svara på frågan har två av de senaste i en lång rad av statliga utredningarna om regionfrågan granskats. Den första är Ansvarskommitténs slutbetänkande *”Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft”* (SOU 2007:10) och den andra utredningen som legat till grund till den första, *”regional utveckling och regional samhällsorganisation”* (SOU 2007:13). I dessa två offentliga dokument har idéerna om ett folkligt deltagande utifrån ett utifrånperspektiv sökts.

6.1 Demokrati på regional nivå

I SOU 2007:10 har kapitel 5 speciellt uppmärksammat *”Uppgifter med anknytning till regionalutveckling”*. I detta kapitel föreslår ansvarskommittén att ett av regionkommunernas framtida uppdrag är att *”utifrån ett regionalt perspektiv prioritera, samordna och genomföra utvecklingsinsatser inom ramen för en hållbar, sammanhållen strategi”* (SOU 2007:10, s.177). Det är svårt att här utläsa om kommittén med *”regionalt perspektiv”* avser representativ demokrati eller deltagande demokrati. I problemanalysen påpekar kommittén att det med dagens struktur finns ett demokratiskt underskott inom regionalutveckling. Det demokratiska underskottet förklaras med allför många politikområden (18 stycken) uppdelat på ett flertal aktörer. Mångfalden av politikområden medför att regionalutveckling blir överskådligt och komplicerat att styra politiskt. I denna analys framgår det att kommittén syftar på den representativa demokratin. Det demokratiska underskottet är ett strukturellt problem som kommittén menar har synliggjorts i takt med att den regionala nivån fått ökad betydelse. (SOU 2007:10) Sammantaget är det en förändrad omvärld som driver på förändring av offentlig sektor. Ambitionerna är att samla ihop den sektoriserade regionala utvecklingspolitiken och låta politiska företrädare ta beslut om mål och inriktning. För medborgaren innebär detta en större möjlighet att via val påverka regional utveckling. Problematiken ligger i att politikområdena fortfarande är många och komplexa vilket kräver att både företrädare och väljare har mer kunskap än tidigare.

Kommittén skriver att ett *”regionalt politiskt organ ger regioninvånarna rätt att råda över sina angelägenheter direkt via regionalt utsedda politiska företrädare”* (2007:10,

s.184). Detta baseras på kommunala självstyrelsen och subsidiaritetsprincipen¹. Vidare skriver kommittén att med den ”demokratiska förankringen direkt i regionen torde ett kommunalt organ ha större legitimitet att mobilisera regionens utvecklingsresurser” (2007:10, s.185). Kommittén ser således att de regionala självstyrelseorganen som demokratiskt legitima genom regionval till regionfullmäktige. En annan ingång för folkligt deltagande som kommittén beskriver är genom det regionala utvecklingsprogrammet (RUP). Kommittén vill se att regionala intressen i RUP fastläggs av regionfullmäktige. Innan det sker föreslår de att en samrådshandling upprättas och ställs ut i varje kommun. Även i Plan och bygglagen (PBL) föreslår kommittén att det ska finnas ett avsnitt i de kommunala översiktsplanerna som redovisar hur regionintressena beaktas (2007:10, s. 194). Deltagande demokrati på en regional nivå vitaliseras alltså indirekt genom samverkan med den kommunala nivån. De kommunala översiktsplanerna bör enligt kommittén också synkroniseras med RUP. Sammanfattningsvis finns det ett folkligt deltagande genom val till regionfullmäktige och deltagande i kommunala samråd vid utformningen av översiktsplaner och PBL.

Kommittén har uppmärksammat att det stora antalet kommuner i de befintliga regionerna skapar ytterligare behov av dialog och förankring. Detta har i Västra Götalandsregionen lösts genom bildandet av beredningen för hållbar utveckling. Kommittén föreslår att Västra Götalandsregionens lösning kan stå som modell, men de är också öppna för nya samverkansformer anpassade efter skiftande regionala förutsättningar. Budskapet kommittén framför här är att den finns öppningar till olika lösningar för att förstärka demokratin.

I underrubriken samverkan och samråd skriver ansvarskommittén vidare att regionkommunerna skall samverka i det regionala utvecklingsarbetet med länets kommuner, länsstyrelser och övriga berörda statliga myndigheter. Regionkommunen skall också samråda med företrädare för näringslivet och andra berörda organisationer i länet. Kommittén skriver att ”*det regionala utvecklingsarbetet kräver samverkan och samråd mellan ett stort antal aktörer om det skall bli framgångsrikt*” (SOU 2007:10, s. 218). Kommittén föreslår även att lagen om regionalt utvecklingsarbete skall innehålla bestämmelser om samverkan och samråd. Granskas denna lag med namnet *regionalt utvecklingsansvar i vissa län* (SFS 2010:630) står det i 8 § och 9 § på likartat sätt som ovan. Det finns således en skyldighet att samverka och samråda. Men det finns inga tydliga bestämmelser kring hur dessa samverkanskonstellationer ska se ut. En öppen fråga är hur samverkan kan realiseras och hur regionerna ska kunna hantera ett stort antal aktörer.

¹ Närhetsprincipen, dvs. att ett beslut, t.ex. inom EU, skall fattas på lägsta möjliga effektiva nivå (SAO, 2011)

6.2 Partnerskap och samverkan i regional utveckling

I ansvarskommitténs underlag för slutbetänkandet (SOU 2007:13) finns i avsnitt 2.5 en ansats att knyta samman regional utveckling med aktörernas roller och resurser. I detta avsnitt lyfts bland annat partnerskap och flernivåstyrning fram. Partnerskap beskrivs som ett arbetssätt och styrmodell bestående av olika samverkande parter från olika nivåer. Ansvarskommittén beskriver intaget av partnerskap som en följd av strömningar från det europeiska samarbetet och i synnerhet genom strukturfondsprogrammen. Från 1990-talets början har samarbetsformen partnerskap snabbt fått stor spridning och utgjort bl.a. förebild för den regionala tillväxtpolitiken i Sverige. Ansvarskommittén framför som flertalet gör att partnerskapet saknar en entydig definition. Men kommittén proklamerar att de avser partnerskap som en *”arbetsform i det samhällliga planerings- och utvecklingsarbetet, där aktörer med kompletterande och ibland till och med överlappande intressen och ansvarsområden involveras i en gemensam planerings-, besluts- och genomförandeprocess. Syftet är att genom delaktighet mobilisera och samordna resurser och därigenom effektivisera arbetet”*. (SOU 2007:13) De aktörer kommittén hänsyftar till är från privat- och offentlig sektor och civilsamhället (lokala utvecklingsgrupper och byalag). En viktig anmärkning de gör är att partnerskapen saknar beslutsbefogenheter och inte är rättsligt reglerad. Således har partnerskap en svag konstitutionell ställning trots att det som arbetsform uppmuntras och har fått stor spridning. Trots detta hävdar de att arbets- och maktförhållandena i praktiken påtagligt förändrats i och med partnerskap. Kommittén skriver *”Här anas en spänning mellan folkligt inflytande och beslutseffektivitet, i en tidsålder som upplever sig ha större behov av skyndsamt än någonsin tidigare”* (SOU 2007:13, s.177). Det finns ett budskap att maktförhållandena kan förändras i och med partnerskap vilket i sin tur riskerar att demokratin kan spelas ut. Ambivalensen mellan effektivitet och kravet på legitimitet är uppenbar.

Under rubriken regional utveckling och demokrati räknas olika förklaringar upp till varför partnerskap har tillämpats i så hög grad inom i regional utvecklingspolitik. Framförallt pekar kommittén på att regional utveckling spänner över flera politikområden och aktörer vilket gör att det är svårt att överblicka. Således har begreppet partnerskap endast formaliserat ett rådande arbetssätt och följaktligen har fenomenet partnerskap på intet sätt vänt upp och ner på regionala utvecklingspolitikens organisering. Att det regionala utvecklingsarbetet varit så svårt att få grepp om är också förklaringen menar kommittén till varför media inte gjort området intressant och gripbart för medborgare.

Ansvarskommittén tar inget konkret ställningstagande kring partnerskap varken i SOU 2007:10 eller i SOU 2007:13, utan orienterar mest läsaren om olika aspekter av partnerskap. Detta kan ha att göra med att det är ett underlag för slutbetänkandet (SOU 2007:10). Men inte heller i slutbetänkandet har detta nyanserats på ett mer ingående sätt.

Partnerskap ses som något positivt eftersom helhetssyn skapas och intressen och resurser koncentreras. Samtidigt finns ett demokratiskt problem med partnerskapsmodellen, liksom med andra informella arbetssätt då makt och möjlighet till ansvarsutkrävande berövas de formella beslutsorganen. Kommittén beskriver principiella invändningar och kritik ur en intervjustudie om svenska partnerskap. Där partnerskap kritiseras till sin karaktär och där olika problem med partnerskap lyfts fram. Såsom att partnerskap har otydlig status, att beslutsmakten är otydlig, brist på insyn, begränsade möjligheter till inflytande, att maktstrukturer och förhållningsätt lever vidare in i partnerskapen, att konsensus förfarandet är tandlöst för att lösa konflikter, ”smygprivatisering” och att de deltagande aktörerna redan från början har starka intressen.

I Ansvarskommitténs utredningar kan ett folkligt deltagande urskiljas genom val till regionfullmäktige och indirekt genom nära samverkan med kommunerna i regionen. Vidare finns det inom regionalpolitiken olika tydliga samverkans och samrådsaktörer såsom länets kommuner, länsstyrelsen och vissa sektorsmyndigheter som Vägverket (numera Trafikverket), Banverket (numera Trafikverket), Arbetsmarknadsverket (numera Arbetsförmedlingen) och Nutek (numera Tillväxtverket). Ideella organisationer omnämns endast övergripande som viktiga.

7 Regionkommunernas organisering

Med en regionkommun avses fortsättningsvis det regionala självstyrelseorgan som ansvarar för hälso- och sjukvård samt tillväxt- och regionalutveckling. Nedan beskrivs det regionala utvecklingsansvaret och hur de tre undersökta regionkommunerna ser ut organisatoriskt.

7.1 Regionala utvecklingsansvaret

Vilket regionalt utvecklingsansvar har staten tilldelat regionkommunerna? Det är svårt att på ett detaljerat sätt redovisa för regionkommunernas utvecklingsansvar. De har av staten getts mer eller mindre precisa direktiv. Dessa återfinns dels i den lag som trädde i kraft 1 januari 2011, lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län (2010:630). De är också omnämnda på regionkommunernas hemsidor som generella arbetsområden t.ex. infrastruktur, kollektivtrafik, kultur, miljö etc. Med utgångspunkt från direktiven preciserar och prioriterar regionfullmäktige målen för den regionala utvecklingen. Styrdokument är regionala utvecklingsprogrammet (RUP) och/eller regionala tillväxtprogrammet (RTP) samt regionernas egna visioner.

7.2 Västra Götalands regionkommun

I Västra Götalands regionkommun finns ett regionfullmäktige med 149 folkvalda ledamöter som sammanträder i Vänersborg (huvudkontoret) cirka sju gånger om året. Regionfullmäktige fastlägger övergripande mål och inriktning, gör prioriteringar och fördelar budgeten till de olika politiska nämnderna. Under regionfullmäktige finns regionstyrelsen som beslutar i komplexa frågor som berör hela regionen eller ett flertal kommuner. Regionstyrelsen har huvudansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna i regionen och består av 15 ledamöter vilka är politiker på heltid, åtta av dessa är i ledning och sju är i opposition.

Regionstyrelsen förfogar över olika utskott och beredningar. För utvecklingsfrågor finns en beredningsgrupp kallad ”beredningen för hållbar utveckling” som är ett organ för informell samverkan och en arena där regionen tillsammans med kommunerna bereder frågor om regional utveckling. Tidigare var denna indelad i tre olika beredningsgrupper som verkade inom arbetsområdena utveckling, miljö och kultur (Johansson 2010, s. 100). Numera är dessa arbetsområden samlade i ett enda beredningsorgan. Be-

redningen ska utöver frågor om tillväxt- och utvecklings-, kultur- och miljöfrågor också verka för att utveckla den regionala demokratin och yttra sig om den regionala politiken och hur utvecklingsmedel används. I beredningen för hållbar utveckling utgörs den regionala representationen av regionstyrelsens ordförande, vice ordförande, presidierna i respektive tre nämnder samt en företrädare från vart och ett av partierna som inte är representerade vilka väljs ut i första hand från miljö-, kultur- eller utvecklingsnämnden. (Instruktion för beredningen hållbar utveckling, 2010) I beredningen för hållbar utveckling finns totalt 16 kommunala representanter, fyra personer från vardera av de fyra kommunala förbunden (Göteborgs, Sjuhärads, Fyrbodals och Skaraborg).

Regionfullmäktige fördelar budgeten efter sina prioriteringar. Pengarna tillfaller olika regionala nämnder med olika ansvarsområden. I Västra Götalandsregionen finns nämnderna kulturnämnden, nämnden för regional utveckling och miljönämnden samt tolv hälso- och sjukvårdsnämnder. Om det inte är övergripande frågor som berör regionen tar nämnderna själva beslut i frågor inom respektive ansvarsområde. Nämnderna ansvarar också för utvärdering. Nämnden för regional utveckling har ett regionutvecklingssekretariat som bereder underlag. (Västra Götalandsregionen 2010)

7.3 Skåne regionkommun

I likhet med Västra Götalandsregionen är styrningen uppdelad på en politisk organisation och en förvaltning. Den politiska organisationen utgörs på ett överensstämmande sätt av regionfullmäktige med 149 ledamöter och en regionstyrelse. Runt dessa styrande organ finns en rad nämnder, utskott och beredningar. I region Skåne har den regionala tillväxtnämnden tilldelats uppdraget att ansvara för helheten inom tillväxt- och regional utveckling. Nämnden tar beslut om regionalpolitiska medel, näringslivspolitiska insatser samt samordningsansvar för hela sektorn för regional utveckling. Fullmäktige utser 15 ledamöter till den regionala tillväxtnämnden.

I Skåne har kommunerna själva utvecklat delregionala samarbetsorgan;

Nordvästra Skåne, samarbetskommittén NOSAM.

Nordost Skåne, nätverksorganisationen Skåne Nordost.

Sydvästra Skåne, nätverksorganisationen samverkan i sydvästra Skåne, SSSV.

Sydost Skåne, Sydöstra Skånes samarbetskommitté, SÖSK.

Dessa motsvarar inte lika formella samverkansorgan som kommunalförbundet region Skåne, men de har med tiden fått en allt mer betydelsefull roll som de delar med kommunförbundet Skåne, det formella samverkansorganet för regionen. Därutöver arbetar region Skåne med olika dialogprocesser gentemot medborgarna. Kommunförbundet

och kommunala samverkansnätverket är de främsta språkrören för den kommunala nivån till den regionala nivån (Johansson 2010, s.105)

7.4 Hallands regionkommun

Hallands region bildades först 1 januari 2011 och skiljer sig mot de övriga då regionen ytmässigt är mindre och har färre kommuner, vilket avspeglas i regionkommunens organisering. Liksom de övriga två regionerna finns det en politisk organisation och en förvaltning. Regionfullmäktige utgörs av 71 ledamöter. Hallands regionstyrelse har det övergripande ansvaret för regional utveckling. De har som de övriga två regionerna ett samverkansorgan mellan regionen och kommunerna som de kallar kommunberedning. Likaså har Halland olika nämnder med olika arbetsområden. (Hallands region, 2010)

8 Regionkommunernas hemsidor

Samverkan, samråd, val till regionfullmäktige och territoriellt perspektiv är uttryck som återfinns i de statliga offentliga utredningarna om regionfrågan. De manifesterar en vilja från högre nivå att öka ett regionalt underifrånperspektiv och öppna upp för deltagardemokrati. Men hur delges befolkningen om möjligheterna att påverka den regionala utvecklingen?

8.1 Struktur och innehåll på regionernas hemsidor

I och med digitaliseringen av samhället har internet blivit ett viktigt medium. Alla undersökta regionkommunerna använder sig av hemsidor som ett sätt att nå ut till och kommunicera med sina medborgare. Därför har jag valt att titta närmare på regionernas hemsidor.

En första ingång till att granska hemsidorna med utgångspunkt i idéanalysen är att undersöka hur regionerna profilerar sig utåt. Västra Götalands-, Skånes- och Hallands hemsidor är alla utformade efter respektive organisations struktur och arbetsområden. Hemsidorna informerar om hur arbetet går till på regional nivå och upplyser om det som är aktuellt. Även protokoll, webbsändningar från regionfullmäktiges möten etc. finns att tillgå på hemsidorna vilket skapar tillgänglighet och insyn.

Om avsikten är att skapa sig en holistisk bild av regionkommunernas arbete och organisering är detta en tids- och tålmodskrävande uppgift. Samtliga informerar om hur det är möjligt att påverka regionkommunen under rubriker som ”tyck till”, ”så kan du påverka” och ”medborgardialog” där kontaktuppgifter till regionala och lokala företrädare ges. Halland skiljer sig åt från de övriga två genom att de lokala nämndernas hemsidor har färdiga formulär att fylla i.

På samtliga regionkommunernas hemsidor är det framförallt valet till regionfullmäktige som framställs som den viktigaste vägen till inflytande. På Hallands hemsida står det exempelvis att *”det främsta syftet med regionbildningen är att öka hallänningarnas inflytande över utvecklingen i den egna regionen. Det sker på två plan: dels ökar vars och ens inflytande när hallänningen i direkta val utser de politiker som ska styra nya Region Halland, dels genom att Halland som region får ta över allt fler utvecklingsfrågor från staten. Besluten flyttas alltså närmare invånarna.[...]”*. Exemplet är typiskt för alla de

undersökta regionernas hemsidor även om framställningen varierar något. Region Skåne särskiljer sig från de övriga genom att de har en särskild beredning för medborgardialog.

En sammantagen bild av hemsidorna är att medborgarna framförallt kan påverka och delta genom de allmänna valen och genom att kontakta olika regionala och lokala politiska företrädare via e-mail, brev eller telefon. Vid ett aktivt sökande på hemsidorna går det att hitta olika samverkansarrangemang och t.ex. Region Skåne har arrangerat dialoger mellan ungdomar och politiker. På Västra Götalands hemsida räknas flera olika påverkansmöjligheter upp som t.ex. demokratitorg. På hemsidorna lägger regionerna upp offentliga dokument, broschyrer, bilder etc. som därmed blir lätt tillgängligt för medborgarna. Den organisatoriska uppbyggnaden visade sig vara svårt att fastställa. Men läsaren ska komma ihåg att hemsidorna är en färskvara och kan komma att förändras.

9 Diskussion och analys

I de två granskade statliga offentliga utredningarna framställs folkligt deltagande på olika sätt. Ansvarskommittén skriver att en av ambitionerna med regionaliseringen är att skapa ett samlat regionalt perspektiv, vilket i första hand ska vitaliseras genom att regioninvånarna kan rösta till regionfullmäktige i de allmänna valen. Således är det i första hand också regionfullmäktige som beslutar om de övergripande målen för regionalutveckling. Regionernas mål återfinns i regionernas visioner och de regionala utvecklingsprogrammen, vilka utgör viktiga styrdokument. Kommittén föreslår att de regionala utvecklingsprogrammen ska synkroniseras med de kommunala översiktsplanerna som ska innehålla ett avsnitt med regionintressen. Kommunala översikts- och utvecklingsplaneringen är alltså en indirekt väg till den regionala nivån. Vidare ser kommittén samråd och samverkan som högst nödvändigt inom de enskilda politik- och verksamhetsområdena för regionalutveckling som beror på att regionalutveckling är tvärsektorielt, spänner över ett flertal politikområden och aktörer. Kommittén föreslår också att samverkan och samråd ska lagstadgas, vilket redan är fallet för de fyra befintliga regionerna. Kommittén är däremot mindre tydlig med vilka och hur samverkan ska gå till. I SOU 2007:10 lyfter kommittén upp partnerskap som en alltmer betydelsefullt arbetssätt och nämner för- och nackdelar. Men de går inte närmare in på om eller på vilket sätt partnerskap har en plats i regionkommunernas verksamhet. Kommittén nämner tydliga samverkans- och samrådsaktörer såsom länets kommuner, länsstyrelsen och vissa sektorsmyndigheter. Ideell sektor omtalas som viktig men utan att nämna några namn.

I analysen av de statliga utredningarna framgår en ambivalens mellan partnerskapets legitimitet och effektivitet. Kommittén ger varken en nyanserad bild av partnerskap, samverkan och samråd eller några riktlinjer för hur regionkommunerna ska arbeta. Det upplevs som tunt när de samtidigt argumenterar för partnerskap, samverkan och samråd. De skulle exempelvis ha kunnat utgå från Mörths dilemman: Självständighetsdilemmat, avgränsningsdilemmat, trovärdighetsdilemmat och ansvarsdilemmat (Mörth, 2005) och nyanserat vad som krävs för ett fungerande partnerskap och inte som nu lämna det mesta öppet för regionkommunernas eget godtycke.

Vidare visar analysen att det finns en ambition att skapa en sammanhållen regional utveckling med en aktör, regionkommun, och där regioninvånarna får bestämma. Men fortfarande är det många politikområden som gör det svårt för politiker och medborgare att skapa sig en holistisk bild. Kontentan är att man inte förenklar 18 politikområden genom att ge dessa samlingsnamnet ”regional utveckling”. Komplexiteten och det

ökade avståndet till medborgarna höjer kraven på lättillgänglig information och diskussion.

Om detta jämförs med de befintliga regionkommunernas hemsidor och hur dessa informerar kring hur man kan påverka den regionala utvecklingen kan vi se att regionerna försöker svara upp mot den bild som framställs i de statliga offentliga utredningarna. Sinsemellan är regionkommunernas hemsidor olika utformade. Gemensamt är att det finns möjlighet att påverka och tycka, men i varierande grad.

Men räcker det att via hemsidor bjuda in till att påverka och tycka för att det ska bli ett folkligt deltagande? Hur tas medborgarnas frågor och tyckande emot av politikerna? En slutsats är att kommunikationen mellan politiker och civilsamhället skulle kunna förbättras med dagens informationsteknik.

Regionkommunerna har alltså av staten tilldelats det regionala utvecklingsansvaret med en förhoppning om ett ökat territoriellt perspektiv vid planeringen av den regionala utvecklingen. Framtoningen av ett ökat territoriellt perspektiv är ett erkännande för att det är just på plats som kunskaperna om de verkliga behoven finns. Den regionala nivån kan samtidigt upplevas som distanserad då regionerna är geografiskt stora och mångfacetterade. Detta i sin tur innebär att det behövs en dynamisk representation med lyhörda företrädare som också är duktiga på att kommunicera. Fullmäktige ses som den ständigt närvarande legitima representationen på regional nivå. Nämnderna, beredningar och förvaltningen har i sin tur eget ansvar för att lyssna in medborgare och intressenter. I denna nya organisering är det både en utmaning och en möjlighet för medborgare, civilsamhället och frivilligorganisationerna att ta ett kliv framåt och synliggöra sig själva. Organisationerna kommer att behöva delta i dialoger och överenskommelser på alla nivåer. Regionaliseringen skapar behov av att utrusta civilsamhällets organisationer med verktyg för dialog och samverkan. Det innebär att organisationerna kommer att behöva en beredskap för en ökad arbetsbelastning, arbetssätt och omprioriteringar. Detta förutsätter aktiva och motiverade medborgare.

Från regeringens sida vill man att regionindelningen ska komma underifrån, men direktiven uppifrån är otydliga och den geografiska indelningens konsekvenser för politiken är oklar vilket skapar fler frågor för medborgaren än direkta yttringar på behov och krav. Detta kan leda till stagnation och mytbildning i regionfrågans debatt.

Det ökade behovet av ett underifrånperspektiv i offentlig sektor är varken ny eller unik för Sverige, utan sker också internationellt t.ex. som en anpassning till EU och framtida samarbete. Samtidigt ska inte för stora växlar ska dras på att regionfrågan i första hand är en fråga om decentralisering. Den reella decentraliseringen i regionfrågan är att en-

bart ansvaret för regionalutveckling flyttas över från staten (länsstyrelserna, regional nivå) till nybildade regionala självstyrelseorgan, alltså regionkommuner.

Källor

Böcker och artiklar

Beckman, L. (2005). *Grundbok i idéanalys: Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus.

Beetham, D. & Boyle, K. (1997). *80 frågor och svar om demokrati*. Stockholm: SNS (Studieförbund näringsliv och samhälle).

Bergström, G. & Boréus, K. (red.) (2005). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Bäck, Henry & Torbjörn, Larsson (2008). *Den svenska politiken: Struktur, processer och resultat*. Malmö: Liber.

Mörth, U. & Sahlin-Andersson, K (red.) (2006). *Privat Offentliga Partnerskap: Styrning utan hierarkier och tvång?* Stockholm: SNS (Studieförbund näringsliv och samhälle).

Johansson, J. (2010). *Fler nivå styrning – framgångsfaktorer för kommuner, regioner och staten*. Utgiven av Region Skåne, Västra Götalandsregionen, regionplanekontoret vid Stockholms läns landsting och Sveriges Kommuner och Landsting.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (1990). *1990-12-13-14, Samlad översyn av den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad*. Skrivelse till Civildepartementet

Lagar

Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. SFS 2010:630. Tillgänglig: <https://lagen.nu/2010:630>. (2011-05-25)

Internetmaterial och internetkällor

Andersson, R. Johansson, K. & Swanstein, J. (2011-03-09). *Så här bör kartan över Sveriges region se ut* (Elektronisk). Tillgänglig: <http://www.dn.se/debatt/sa-har-bor-kartan-over-sveriges-regioner-se-ut>. (2011-05-25)

Feltenius, D. (2008). *Från splittring till enighet – om Sverige Kommuner och Landstings ståndpunkt i regionfrågan*. (Elektronisk). Tillgänglig: http://www.ipd.gu.se/digitalAssets/986/986961_paper_Feltenius_-_grupp_1.pdf (2011-05-25)

Justitiedepartementet (2004-03-31). *Delta och påverka* (Elektronisk). Tillgänglig: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/504/a/13456>. (2008-10-23)

Justitiedepartementet (2004-03-31). *Allmänna val* (Elektronisk). Tillgänglig: <http://www.sweden.gov.se/sb/d>. (2005-06-2)

Larson, B-P. Josephsson C-J. (2008-09-22). *Medborgare har nära till besluten* (Elektronisk). Tillgänglig: http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/demokrati/darfor_ar_sjalvstyrelse_bra/m edborgare_har_nara_till_bsluten. (2011-05-25)

Lidström, Anders (red.) (2009). *Kan norra Sverige regionaliseras?: beslutsprocesser och medborgarperspektiv* (Elektronisk). Tillgänglig: <http://www.pol.umu.se/regionstudie/Regionboken/Regionboken.pdf>. (2011-05-26)

Mellgren, F. (2008-04-6). *Nu tvingas regeringen avgöra regionfrågan* (Elektronisk). Tillgänglig: http://www.svd.se/nyheter/inrikes/nu-tvingas-regeringen-avgora-regionfraga_1101247.svd. (2011-05-25)

Odensåker, S. (2009-04-14). *Så styrs Sverige* (Elektronisk). Tillgänglig: <http://web.comhem.se/~u13115096/Sverige/kommunerna.html>. (2011-05-25)

Olsson, P. (2010-12-11). *Regionfrågan hettar till igen* (Elektronisk). Tillgänglig: <http://gt.expressen.se/1.2250223>. (2011-05-25)

Regeringen (2004-03-13). Det demokratiska systemet i Sverige (Elektronisk). Tillgänglig <http://www.regeringen.se/sb/d/504>. (2011-05-25)

Roth, A. (2011-04-18). *Så styrs landstinget* (Elektronisk). Tillgänglig: http://www.ltkalmar.se/lttemplates/SubjectPage____1863.aspx. (2011-05-25)

Svenska Akademiens Ordlista, (2011). Tillgänglig: http://www.svenskaakademien.se/svenska_spraket/svenska_akademiens_ordlista/saol_pa_natet/ordlista. (2011-05-25)

Socialdepartementet, Ansvarskommittén (2007-02-27). SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft: slutbetänkande* (Elektronisk). Tillgänglig: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/07/75/20/a50fe36e.pdf> (2011-05-25)

Socialdepartementet (2007-03-23). *SOU 2007:13, Regional utveckling och regional samhällsorganisation* (Elektronisk). Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/94/05/f0a1438a.pdf>. (2011-05-25)

Västra Götalandsregionen (2010-10-19). *Instruktion för beredningen för hållbarutveckling* (Elektronisk). Tillgänglig: <http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/regionutveckling/BHU/Ovrigt/InstruktionerBeredningHallbarUtv2011.pdf>. (2011-04-12)

Västra Götalandsregionen (2009-10-13). *Så styrs Västra Götaland* (Elektronisk), Tillgänglig: <http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startside/Om-Vastra-Gotalandsregionen/Regionorganisationen/Sa-styrs-Vastra-Gotalandsregionen/>. (2011-04-12)

Bilder

Framsida; Jim Bruylandt, figur (Image Envision company).