



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och
jordbruksvetenskap

Jämt demokrati

- Delaktighet, inflytande och ansvar i regionfrågan

Jämtland Härjedalen: To be or not be?

- Democratic possibilities for citizens in Swedish regionalisation

Hugo Widmark

Jämt demokrati

- Delaktighet, inflytande och ansvar i regionfrågan

Jämtland Härjedalen: To be or not to be?

Democratic possibilities for citizens in Swedish regionalisation

Hugo Widmark

Handledare: Markus Gossas, Sveriges lantbruksuniversitet,
Institutionen för stad och land

Examinator: Kjell Hansen, Sveriges lantbruksuniversitet,
Institutionen för stad och land

Omfattning: 15 hp

Nivå: Grundnivå, G2F

Kurstitel: Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

Kurskod: EX0523

Program/Utbildning: Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

Utgivningsort: Uppsala

Publiceringsår: 2016

Upphovsrätt: SCB, bearbetad av Hugo Widmark

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

Nyckelord: Demokrati, Jämtland, Härjedalen, Indelningskommittén

Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Institutionen för stad och land

Sammanfattning

Det här en samhällsvetenskaplig och kvalitativ uppsats som vid godkänt betyg ger uppsatsförfattaren möjlighet att erhålla en kandidat i landsbygdsutveckling. Studien handlar om beslutsprocessen rörande en ny regional indelning i Sverige och hur möjligheterna ser ut för medborgare i Jämtland och Härjedalen att vara delaktiga i och utöva inflytande över den. Samt utreda hur möjligheterna ser ut för medborgarna i länen att utkräva ansvar i regionfrågan från de politiska företrädarna. Studiens material bygger främst på intervjuer med relevanta aktörer och varefter empirin analyserats utifrån begreppen demokratiideal, folkviljans förverkligande och ansvarsutkrävande.

Jämtland och Härjedalen har valts som undersökningsområde på grund av den kritik som finns där emot dels förslaget i sig om att Jämtland och Härjedalen ska ingå i en ny större region men också mot hur beslutsprocessen är utformad. Studiens resultat pekar på att när frågan hanteras som en partipolitisk angelägenhet försvårar det för medborgarna att vara delaktiga och utöva inflytande i beslutsprocessen, liksom när beslutsprocessen domineras av idealet valdemokrati. Det finns oklarheter i vilken utsträckning regionalpolitiker kan påverka beslutsprocessen och frågetecken kring om regionfrågan kommer få den uppmärksamhet som krävs för att väljaren ska kunna bli upplyst. Vilket försvårar för väljaren som vill utkräva ansvar i regionfrågan och för beslutsprocessens utformning.

Till en början

Det väcker min nyfikenhet när jag läser nyhetsflödet på Facebook, några inlägg som inte innehåller filmer på söta katter eller länkar till diverse artiklar. Det är några personer från Jämtland som ifrågasätter hur Sveriges karta håller på att ritas om. I början av 2016 började media skriva lite mer om regeringens och civilminister Ardalan Shekarabis initiativ om att rita om Sveriges karta och göra sex till nio regioner av dagens 21 regioner och landsting. Helst verkar det som att det ska gå så snabbt så att nya regioner kan bildas år 2019. Skaparna av Facebookinläggen är upprörda över den plötsliga nyheten om att Region Jämtland Härjedalen ska slås ihop med de tre andra nordligaste länen. Varför detta? Vill vi i Jämtland Härjedalen det här? Varför ska det gå så snabbt? De är bekymrade över att det redan verkar finnas ett beslut i frågan och oavsett vad folk tycker och tänker ska den här reformen igenom. I ett inlägg beskriver författaren hur hon närvarat på ett möte där Shekarabi har pratat om den nya regionalisering på ett sätt som är ”när det här sker...” istället för ”om det här sker...”.

Jag tänker att demokrati handlar om att folket ska få bestämma. Det kan betyda att det som kanske är det mest rationella eller det som har mest stöd av experter, inte behöver vara det som medborgarna vill. Något som ter sig ineffektivt, kanske till och med något fult kanske är det som folket allra helst vill ha, då ska det vara så också. Mina tankar började kretsa kring vad demokratin är värd, folkets vilja gentemot något som ska vara rationellt och effektivt. Ytterst handlar det om vilka möjligheter medborgare har att påverka politiskt beslutfattande.

Innehållsförteckning

Inledning	7
Bakgrund.....	7
Syfte och frågeställning.....	10
Metod.....	11
Teori.....	13
Regionfrågan i Jämtland och Härjedalen	20
Demokratiideal i beslutsprocessen.....	20
Förverkliga en folkvilja.....	25
Att utkräva ansvar.....	33
Diskussion	37
Avslutning.....	40
Referenser	41

Inledning

Sverige har demokratiskt valda politiska församlingar på tre nivåer; nationell, regional och lokal nivå. På nationell nivå heter församlingen riksdag och på lokal nivå finns kommun med dess fullmäktige. På den regionala nivån finns 20 landsting/regioner vars folkvalda församling också heter fullmäktige. Den här studien fokuserar på den regionala nivån och hur den ska organiseras. En fråga som gjorts aktuellt igen i och med regeringens tillsatta Indelningskommitté (IK) som ska leverera ett förslag på en ny regional indelning med väsentligt färre län och landsting. I Jämtland och Härjedalen ser inte alla positivt på det här arbetet och vad det kan leda till. Det ger ett tillfälle att undersöka hur de demokratiska möjligheterna ser ut för medborgarna att vara delaktiga i och påverka beslutfattandet. I texten används benämningarna landsting, region och län och alla dessa syftar på den regionala folkvalda nivån om inget annat uppges.

Bakgrund

Sverige har idag 20 landsting/regioner (Sveriges Kommuner och Landsting 2015) där hälsa och sjukvård utgör den största delen av landstingens ansvarsområden. Några av landstingen har sen 1990-talet bildat regioner som liksom landstingen ansvarar för hälsa och sjukvård, men de nya regionerna har också fått överta vissa uppgifter som den statliga länsnivån tidigare hade ansvar för. Exempelvis har ansvaret för regional utveckling och kulturfrågor tilldelats den folkvalda

regionfullmäktige (Norén Bretzer 2010). Hur den regionala nivån ska organiseras är något som diskuterats under en längre tid i Sverige.

I och med att regeringen gav i uppdrag till Indelningskommittén att ta fram ett förslag på en ny regional indelning i Sverige som riksdagen kan ta ställning till är frågan om den offentliga maktens organisering på den regionala nivån återigen i ropet. Det är en fråga som stötts och blötts åtskilliga gånger. På 1960-talet fanns en debatt om staten i form av länsstyrelsen eller om en regional folkvald församling skulle fatta de viktiga regionala besluten. På 1990-talet behandlades frågan igen och en regionutredning tog fram tre modeller för regional organisering utan att ta ställning för någon av dem; statligt regionalt ansvar, regionalt självstyre och kommuner i samverkan. Den gången mynnade frågan ut i försöksverksamheter där bland annat Region Skåne och Region Västra Götaland bildades och fick regionalt självstyre (Krantz 2002).

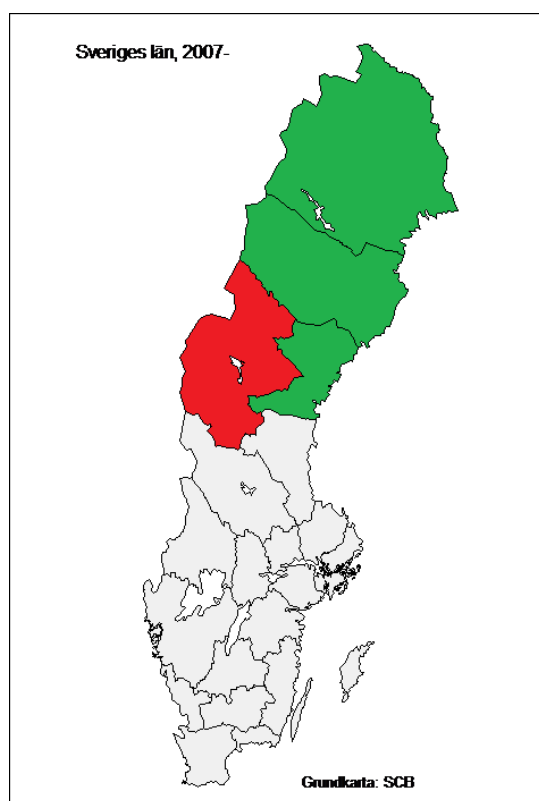
År 2007 fick regionfrågan ny fart i hela landet när en kommitté kallad Ansvarskommittén som arbetat med frågan presenterade sitt förslag (SOU 2007:10). Landstingen skulle slås ihop och bilda sex till nio regioner med ett befolkningsunderlag på minst en miljon invånare och tilldelas ansvar för regional utveckling och sjukvård. Bildandet av regioner var frivilligt och skulle drivas av regionala och lokala intressen till skillnad mot de två kommunreformer som ägt rum i Sverige under 1950- och 1970-talen. De drevs på uppifrån och har i efterhand fått mycket kritik för det och fortfarande idag talas det om såren som uppkom med dessa reformer. Dessa erfarenheter kan ha varit en bidragande orsak till tidigare regeringars inställning till hur regionsfrågan ska ägas av lokala och regionala intressen (Lidström 2012). Region Jämtland Härjedalen som bildades 2015 är ett resultat av den fri-

villiga möjligheten att skapa en folkvald organisation med regionalt självstyre.

Den andra juli 2015 tillsatte regeringen och civilminister Ardalan Shekarabi en kommitté bestående av två personer som ska föreslå en ny regional indelning med väsentligt färre län och landsting. Dagens 21 län (statliga närvaron och indelning på regional nivå) och 20 landsting ska bli väsentligt färre och den indelningen syftar till att skapa bättre förutsättningar för att möta dagens behov. Kommittén ska också se över hur det regionala utvecklingsansvaret kan flyttas över från länsstyrelserna till den direktvalda församlingen i de nya regionerna (Dir. 2015:77). Med dessa uppgifter och med kriteriet att en ny region bör ha minst en miljon invånare har Indelningskommitténs arbete starka influenser från vad Ansvarskommittén kom fram till. En tydlig skillnad idag från tidigare hantering av regionfrågan från 2000-talet och framåt är att det är ett statligt initiativ pådrivet ovanifrån istället för underifrån. Indelningskommittén ska slutredovisa sitt arbete senast den 31 augusti 2017 och lämna ett delbetänkande senast den 31 januari 2017. Finner kommittén det möjligt att genomföra indelningsändringar som kan träda i kraft 1:a januari 2019 ska dessa förslag presenteras i ett delbetänkande senast 30:e juni 2016 (Dir. 2015:77).

I januari 2016 lämnade Demokratiutredningen sin rapport *Låt fler forma framtiden* (SOU 2016:5) vilken belyser hur demokratin är i ständig förändring. Utredningen syftar till att skapa jämlika möjligheter för medborgarna att vara delaktiga i och utöva inflytande över politiskt beslutfattande. Stort fokus ligger på att skapa möjligheter för medborgarna att i större utsträckning påverka mellan de regelbundna återkommande valen vart fjärde år. I samband med den pågående regionaliseringsprocessen har det i Jämtland och Härjedalen just uttrycks

kritik mot förslaget om att Jämtland och Härjedalen ska ingå i en storregion men också mot hur beslutprocessen är utformad på ett odemokratiskt sätt. På sociala medier och i lokal media i Jämtland och Härjedalen har just dessa frågor om inflytande och delaktighet lyfts i frågan kring en ny storregion (Oscarsson 2016; Jonsson 2016; Larsson 2016). Det har uttrycks en känsla av att ”någon kommer hit och bestämmer” och att det finns begränsade möjligheter att göra sin röst hörd. För Region Jämtland Härjedalens del var det tidigt tal om att de skulle ingå i region tillsammans med de tre övriga nordligaste länen: Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten. Kartan som presenterades av Indelningskommittén den nionde mars och som ska ses som ett diskussionsunderlag använde också denna indelning.



Karta 1. Källa: SCB, bearbetad av Hugo Widmark.

Rött = Region Jämtland Härjedalen

Grönt = Landstinget Västernorrland, Västerbottens läns landsting, Norrbottens läns landsting

Syfte & Frågeställning

Utifrån bakgrunden av den kritik som uttryckts mot hur frågan har hanterats och hur beslutsprocessen ser ut rörande en ny storregion i Jämtland och Härjedalen ämnar studien undersöka hur möjligheterna för att vara med och påverka ser ut för medborgarna. I Jämtland och Härjedalen har frågan om storregioner beskrivits som en kortslutning av demokratin och som ett tydligt exempel på hur svårt det är som medborgare att göra sin röst hörd mellan valen (Jonsson 2016, Larsson 2016). Demokrati betyder folkstyre och i Sverige ska ”all offentlig makt utgå ifrån folket”. Studien fokuserar på vad för möjligheter invånarna i Jämtland och Härjedalen har att vara med i den rådande beslutsprocessen kring en ny storregion. Eftersom beslutsprocessen pågår i skrivande stund rör studien perioden från starten av Indelningskommitténs arbete, juni 2015, till slutet av april 2016.

Frågeställning:

Hur ser de demokratiska möjligheterna till inflytande, delaktighet och ansvarutkrävande ut för medborgarna i beslutsprocessen i regionfrågan i Jämtland och Härjedalen?

Metod

Den här studien är av kvalitativ art. Den kvalitativa metoden kännetecknas av en vilja att förstå problematiken och undersökningsområdet utifrån människors egen synvinkel (Teorell & Svensson 2007). Därför

har studien främst använt material insamlat genom intervjuer. En deltagande observation av ett öppet möte om regionfrågan på Östersundstravet genomfördes också. På det mötet närvarade Indelningskommittén (IK), företrädare för partierna i regionfullmäktige och intresserade medborgare. Även skriftligt material har använts i studien i form av litteratur och SOU-rapporter. Det skriftliga materialet har dels som funktion att vidga mitt perspektiv på undersökningsområdet och dels använts som källor till teori och begrepp.

Det är halvstrukturerade intervjuer som har använts för att få informanternas bild av undersökningsområdet. Halvstrukturerade intervjuer innehåller en löst sammansatt intervjuguide som kretsar kring en rad teman som ett samtal kan föras kring. Det ger möjligheter för den som intervjuar att styra intervjun i önskvärd riktning och följa upp sådant som uppkommer som ligger i intresset för studien (Kvale & Brinkmann 2014). Förutom en intervju som genomförts med hjälp av Skype, har alla intervjuer skett över telefon. De sex intervjuerna, som alla har pågått under cirka 40 minuter, har spelats in och sedan transkriberats. Informanterna har valts ut på strategiska grunder för att möjliggöra en så bred och djup bild av undersökningsområdet som möjligt.

Huvudsekreteraren i Indelningskommittén Johan Krabb har intervjuats för att få information och tankar kring IK:s arbete och syn på beslutsprocessen. För att få en bild av hur den regionalpolitiska nivån kan tänka och förhålla sig till regionfrågan har två politiker från Region Jämtland Härjedalen intervjuats. Socialdemokraternas Ann-Marie Johansson och Centerpartiets Eva Hellstrand. De två har också valts ut på grunderna att de sitter med i den samrådsgrupp som har kontakt med IK och som företräder Region Jämtland Härjedalens intressen. En

tredje kategori informanter består av personer som är bosatta i Jämtland. Det är; Hela Sverige Ska Leva distrikt Jämtlands ordförande Anna Frestadius Olofsson, ledarskribenten på Östersundsposten Karin Jonsson samt debattören och journalisten Mattias Warg. De har intervjuats för att de är engagerade i frågan och uttryckt skepticism mot hur frågan hanteras i Jämtland och Härjedalen. För enkelhetens skull benämns ibland de tre sista informanterna som ”3:e nivån” i texten.

Med hjälp av litteraturen har begrepp rörande demokrati definierats för att kunna användas i studien. Teorin och dess begrepp har applicerats på informanternas berättelser och upplevelser av beslutsprocessen för att kategorisera och sätta ord på det som framkommit i intervjuerna och observationen. Detta möjliggör en analys av det empiriska materialet för att utreda vad för möjligheter till delaktighet, inflytande och ansvarsutkrävande medborgarna i Jämtland och Härjedalen har över beslutprocessen kring en storregion.

Studiens fokus på Jämtland och Härjedalen i regionfrågan kommer från den kritik som riktats mot hur beslutprocessen är utformad och mot hur deras politiska företrädare agerar i frågan. Det gör det möjligt att studera regionfrågan utifrån demokratiska perspektiv.

Teori

Här nedan presenteras de teorier och dess begrepp som används i studien.

Demokrati

Demokrati betyder folkstyre som innefattar att alla i en demokratisk sammanslutning är politiskt jämlika (Dahl 1998). *Politisk jämlikhet* betyder att alla individer har en lika stark röst och samma möjligheter att påverka. För att nå en sådan jämlikhet har statsvetaren Robert A. Dahl satt upp fem kriterier som en demokratisk sammanslutning behöver möta. Det första kriteriet är det *effektiva deltagandet* vilket handlar om att alla ska ha samma möjligheter inför ett beslut att framföra sin åsikt och argumentera för sin sak. Vid beslutfattandet ska varje enskild människas röst väga lika tungt som någon annans som uppfylls med kriteriet *lika rösträtt vid det slutgiltiga avgörandet*. Detta är det andra kriteriet. Tredje kriteriet, *upplyst förståelse*, nås genom att varje individ har samma möjligheter att införskaffa sig information och kunskap om den aktuella frågan. *Kontroll över dagordningen* är det fjärde kriteriet. Det ger medlemmarna rätt att själva utforma hur och vilka frågor som ska hanteras. Det sista kriteriet, *allomfattande medlemskap*, innebär att alla medlemmar ska ha samma rättigheter och möjligheter att delta vid beslutfattande och varje medlem ska omfattas av de fyra tidigare kriterierna. Dessa kriterier är svåra att nå i praktiken. De ska mer ses som ett önskvärt mål och som ett hjälpmedel för att utvärdera ett demokratiskt system (Dahl 1998).

Demokratiideal

Det finns också olika idéer för hur ett demokratiskt styrelseskick bör vara och se ut, ett ideal. Dessa olika idéer kallas *demokratiideal* och är ofta svåra att uppnå i sin renaste form i en reell värld, men kan användas som verktyg för att utröna en demokratis tillstånd. Tre vanliga demokratiideal som brukar tas upp är: *valdemokrati*, *deltagardemokrati* och *samtalsdemokrati* (deliberativ demokrati).

I en valdemokrati utgörs grunden av regelbundna återkommande val där medborgarna väljer representanter och på så sätt utformar politiken och beslutsfattandet. Tanken med idealet valdemokrati är att mellan valen utesluta påverkan från medborgarna vilket betyder att beslutsfattandet överlämnas till representanterna (Gilljam & Hermansson 2003). Denna grundidé innebär inte att politikerna och beslutsfattarna kan göra precis som de vill. De förväntas vara lyhörda gentemot folket för att säkerställa ett folkligt inflytande (Esaiasson 2003). Det handlar om att samla in information, preferenser och åsikter ifrån de representerade inför att ett beslut fattas. Informationsutbytet mellan de representerade och deras representanter är också en viktig del efter att ett beslut har tagits. För att medborgarna ska kunna utforma politiken på ett önskvärt sett behöver medborgarna vara upplysta och ha information när de genom val ska avgöra om beslutsfattarna har gjort ett bra eller dåligt jobb (Esaiasson 2003). Sveriges styrelseskick, som präglas av representativ demokrati, har stora likheter med idealet valdemokrati. Ett representativt styrelseskick är den vanligaste realtypen av valdemokrati.

Deltagardemokrati innebär att medborgarnas påverkan på politiken och beslutsfattandet sträcker sig längre än att enbart med valsedeln

välja sina representanter. Medborgarna ska så mycket som möjligt vara med och påverka politiken genom aktiviteter. Antingen genom *deltagande som påverkansförsök* som innefattar saker som namninsamlingar och demonstrationer för att föra fram sina synpunkter till beslutfattarna. Eller genom *direktdemokratiskt deltagande* där medborgarna själva fattar besluten (Gilljam & Hermansson 2003). Deltagardemokrati ställer krav på att medborgarna ska vara aktiva och ansvarsfulla, som ska leda till ett ökat politiskt självförtroende och kunskap om demokrati hos medborgarna (Ibid.). Idealet deltagardemokrati i sin renaste form lyfts sällan fram som ett realistiskt alternativt. Istället beskrivs idealet snarare som ett komplement till det representativa styrelseskicket, en samling idéer om hur det representativa styrelseskicket kan stärkas (Amnå 2003). Ett brett folkligt deltagande ses också som garant för att representanter inte glömmer av vilka de representerar (Gilljam & Hermansson 2003).

Samtals- eller deliberativ demokrati har sin grund i idén om det goda samtalet (Karlsson 2003). Utgångspunkten är att inga preferenser eller åsikter är statiska utan förändras när medborgarna får mer insikter genom att samtal och dialog förs. I en deliberativ demokrati karaktäriseras inte samtalen av kamp och övertygelse utan av en vilja att förstå olika parters argument. Ett sådant samtal skall under ideala förutsättningar mynna ut ett samförstånd vilket gör majoritetsomröstningar överflödiga (Gilljam & Hermansson 2003).

Folkviljans förverkligande

Fundamentet i demokrati är att det är folket som ska bestämma hur samhället ska utformas. Det betyder att folket, och inte experter, är demokratins överdomare. Det är folket som avgör om ett beslut var

riktigt eller ej (Esaiasson 2003). I en representativ demokrati ligger ansvaret för att förverkliga folkviljan hos representanterna. Innebörden i att få förtroende att representera någon annan i beslutfattande beskriver statsvetaren Hanna Pitkin så här:

”Representation innebär att representanter på ett lyhört sätt handlar i de representerades intresse. (Representing here means acting in the interest of the represented, in a manner of responsive to them” (Pitkin 1972, s. 209)

Betoningen på handlingar i citatet innebär att det är just handlingarna som är av betydelse, inte vilka egenskaper representanterna besitter. Beslutfattarna förväntas också handla i de representerades intresse vilket ger dem ett visst manöverutrymme då de inte strikt behöver handla efter folkets åsikter. Om representanterna besitter ett bättre vetande och en övertygelse om att deras agerande är bättre för medborgarna kan de handla emot folkets åsikter. I de fall där de beslutar om något som går emot folkets åsikter åligger representanterna en stor bevisbörda för att förklara varför de handlat emot folkets åsikter. För att ett folkligt inflytande ska finnas med ställer Hanna Pitkin krav på representanterna ska vara lyhörda gentemot de representerade. Lyhördhet handlar både om att lyssna av opinion och visa förståelse, men också om att representanterna på ett begripligt sätt förklarar sina ståndpunkter. Slutligen är folkviljans förverkligande något som prövas i efterhand när ett beslut har fattats och resultatet blir synligt för de representerade som då avgör i fall folkviljan är förverkligad eller inte (Esaiasson 2003).

Utkräva ansvar

I valdemokrati och i representativ demokrati ses de regelbundna återkommande valen som en hörnsten i medborgarnas möjligheter att ut-

forma politiken (Gilljam & Hermansson 2003). Det är med valsekeln som *politisk jämlighet* uppnås. När varje väljare har en röst som är lika mycket värd som alla andras, kommer folkviljan till störst uttryck. I ett val kan väljaren rösta i två olika skolor, antingen *mandatrösta* eller *rösta ansvarsutkrävande*. Mandatrösta betyder att väljaren lägger sin röst på det parti som hen tror kommer föra en sådan politik i följande mandatperiod som ligger i linje med hens egna preferenser. Det är en framåtblickande historia där det är vad representanterna kommer att göra under följande mandatperiod som spelar roll. Väljaren baserar sitt beslut på partiprogram och vallöften. Att rösta ansvarsutkrävande är av en mer tillbakablickande karaktär. Det är vad representanterna har presterat tidigare som spelar roll, om de har gjort ett bra jobb eller inte. Med sin valsekel belönar eller straffar väljaren beslutsfattarna och utformar politiken på det sättet (Kumlin 2003; Gilljam & Hermansson 2003).

För att kunna rösta ansvarsutkrävande behöver det första kravet uppfyllas av väljarna själva (Kumlin 2003). De måste vara beredda på att avsäga sig sin lojalitet med forna partisympatier och på så sätt byta parti när de tycker att representanterna gjort ett dåligt jobb. Väljaren bör vidare vara lojal mot systemet och invänta resultat för att kunna ta ställning, och inte vid missnöje direkt förlora tilltron till det demokratiska representativa systemet och avstå från att rösta. När väljaren ska rösta ansvarsutkrävande behöver denne ha haft tillgång till information och vara upplyst för att skaffa ett fundament för sitt beslut. Genom en tillbakablickande offentlig debatt som innehåller vad för resultat som den förda politiken har fått får väljaren möjlighet att underbygga sin ståndpunkt. Väljaren behöver också veta vem det är som är ansvarig för en viss fråga och vilka som har haft möjlighet att påverka den politiska utformningen. Det tredje komplementet till att minimera in-

formationsbrist är att väljaren får reda på vad politikerna har gjort för att motverka ett visst resultat och vilka medel de har haft till förfogande. Har de kanske genom sina ageranden hindrat en ännu större katastrof eller hade de kunnat handla annorlunda och gjort saker ännu bättre(Kumlin 2003)?

Det behöver alltså vara tydligt vem som är ansvarig för att väljaren ska kunna belöna eller straffa den som fört en viss politik. Då är det besvärligt med koalitionsregeringar och samarbeten i kommun- och landstingsstyrelser. Väljaren kan få svårt att veta vem som bär ansvaret och riskerar att straffa fel parti med sin valsedel. Även Sveriges flernivå system med EU, nationell, regional och lokal nivå gör det i vissa fall svårt att utkräva ansvar när det är svårt att veta vilken nivå som har ansvar för vad. När det inte är klart vem som är ansvarig riskerar väljarna att utöva blint ansvarsutkrävande och det finns en risk att väljare utvecklar en misstro mot det demokratiska systemet (Kumlin 2003).

Regionfrågan i Jämtland och Härjedalen

Nedan presenteras empirin och analyseras utifrån begreppen demokratiideal, folkviljans förverkligande och ansvarsutkrävande i samma tematiska ordning som teoridelen. Begreppet *demokratiideal* ger möjligheter att se vad för potential som ges till delaktighet och inflytande utifrån beslutprocessens utformning och en fingervisning om hur beslutprocessen önskas vara utformad. *Folkviljans förverkligande* används för att få syn på olika aktörers relation till en eventuell folkvilja och vad det innebär för förutsättningarna för medborgarna att vara delaktiga och utöva inflytande. För att identifiera möjligheterna för väljaren som vill straffa eller belöna representanterna rörande regionfrågan används begreppet *utkräva ansvar*.

Demokratiideal i beslutsprocessen

Indelningskommittén

Det finns hos informanterna olika uppfattningar vilka demokratiideal som ska närvara i beslutprocessen om en ny regionalindelning. Hos Indelningskommittén (IK) framträder det att idealet valdemokrati dominerar när idéer om att medborgarna ska företrädas av representanter är starka. Johan Krabb har både ett ovan- och underifrånperspektiv där det förra utgörs av direktivet från regeringen om att ett förslag ska levereras. Underifrånperspektivet utgörs av de lokala, regionala och nationella aktörer de träffar varav en är samrådsgruppen bestående av tre till fyra politiska representanter från varje landsting. Det är dessa politiska representanter som Johan Krabb och IK förutsätter ska representera sina medborgare i sina län:

”Men det här ju på grund av den representativa demokratin. Att landstingspolitikerna förutsetts ju företrädarna invånarna i landstinget. Därför tycker vi det är rimligt att prata med dem och med kommunrepresentanter.” (IK:s huvudsekreterare Johan Krabb)

IK ska enligt sitt direktiv (Dir 2015:77) ha ett medborgarperspektiv. Johan Krabb förklarar att IK ska beakta medborgarnas behov och preferenser på en rad olika områden samt att en ny organisation ska vara effektiv så skattebetalaren får ut så mycket för sin skattekrona som möjligt. Dessa behov och preferenser räknar IK med att identifiera genom de folkvalda politiska representanter som finns i en samrådsgrupp, bestående av två till tre representanter från varje landsting. Detta arbetssätt med utgångspunkt i att medborgarnas preferenser och intressen förväntas företrädas av utsedda representanter istället för att involvera medborgarna i mer direkta termer har tydliga drag av demokratiidealet valdemokrati (Gilljam & Hermansson 2003). Förslaget som IK arbetar fram ska i slutändan bedömas av riksdagen, som fattar det avgörande beslutet i frågan. Riksdagen har en central roll i det parlamentariska och representativa styrelseskick Sverige har vilket också har tydliga kopplingar till det valdemokratiska idealet.

Regionpolitikerna

När IK:s arbete liksom den demokratiska modellen på regionalnivå karakteriseras av idealet valdemokrati är det inte märkvärdigt att även regionalpolitikerna delar detta idealet till viss del. Båda regionpolitikerna Eva Hellstrand (C) och Ann-Maire Johansson (S) tar upp hur deras roller är att representera Region Jämtland Härjedalen i samband med IK:s möten med samrådsgrupperna de sitter i. Eva Hellstrand beskriver hur hon representerar oppositionen i regionen och att hon ser det som sin roll att företräda gemene människa och problematisera

frågan. Ann-Maire Johansson representerar majoriteten i regionfullmäktige men lägger större tyngd på att frågan är partipolitisk.

”Ett politiskt parti måste göra sina övervägningar utifrån de värderingar och den ideologi man har och utifrån vilket samhälle som man vill se i framtiden” (Socialdemokratisk ledamot i regionfullmäktige Jämtland Härjedalen, Ann-Marie Johansson)

En större tyngd på att det är partiernas sak pekar i en riktning mot demokratiidealet valdemokrati. I ett val där politisk jämlikhet råder har medborgarna röstat på ett parti och gett detta parti mandat att företräda och handla i deras intresse vilket valdemokrati handlar om (Gilljam & Hermansson 2003).

Båda belyser vikten av att ha öppna möten med medborgarna och dessa möten skulle kunna vara uttryck för alla tre demokratiidealerna beroende på hur de är utformade. I en valdemokrati ska företrädarna agera lyhört för att säkerställa ett folkligt inflytande och för att framföra sina ståndpunkter i frågan (Esaiasson 2003). Ett möte med utgångspunkt i att informera medborgarna och mindre fokus på att göra mötets deltagare direkt delaktiga i beslutfattandet skulle vara ett möte med valdemokratiska drag. Om däremot mötet har som syfte att ta in medborgarnas preferenser och inkludera medborgarna i beslutfattandet skulle det närma sig ett deltagardemokratiskt möte (Gilljam & Hermansson 2003). Ett möte där åsikter och argument inte anses vara statiska och där mötets utformning ska möjliggöra ett utbyte av dessa mellan mötets deltagare. Där det finns en vilja att förstå varandra för att i slutändan gemensamt komma fram till vad som ska göras skulle peka i en riktning mot deliberativ demokrati (ibid.). Mötet på Östersunds Travbana den 15 februari 2016 kan inte klassas som ett deli-

berativt möte då det framförallt saknades ideala förutsättningar för ett sådant samtal. Exempelvis var över 70 personer närvarande och utplaceringen av mötesdeltagarna höjer frågetecken kring hur väl den hade fungerat för ett deliberativt samtal. Troligare är att mötet bar på valdemokratiska förtecken och med dess tonvikt på lyhördhet (Gilljam & Hermansson 2003). Johan Krabb informerade om IK:s arbete och alla partier i regionfullmäktige hade en företrädare där som fick berätta om var partiet stod i frågan. Följt av det var en fråge- och kommentarstund som övriga deltagare fick vara delaktiga i. Det var inget beslutfattande på mötet utan information presenterades enbart. Alla partier hade vid det här tillfället inte tagit beslut om hur de skulle ställa sig i frågan så det är tänkbart att mötesdeltagarnas åsikter och argument inverkade på partiernas ställningstaganden. Någon sådan garanti finns dock inte.

3:e Nivån

Informanterna som består av personer som är skeptiska mot processen uttrycker en frustration över svårigheten som väljare att göra sin röst hörd mellan valen.

”Just den här frågan har blottlagt det demokratiska systemets svarta hål. Det visar på hur det haltar när min röst inte går att göras hörd mellan valperioderna.” (Ledarskribent på ÖP, Karin Jonsson)

Önskan att vara mer delaktig i beslutfattandet mellan valen är något som går stick i stäv med en av valdemokratins grundbultar. Nämligen att i valdemokratins idealtyp är poängen att medborgarnas påverkan utesluts mellan valen (Gilljam & Hermansson 2003). Även andra indikatorer pekar i en riktning bort från idealet valdemokrati när de efterfrågar fler möjligheter för medborgarna att påverka. Antingen ge-

nom dialog med regionens politiska företrädare som har större betydelse för hur politikerna agerar eller genom folkomröstning i frågan. Partierna i regionfullmäktige har haft öppna dialogmöten med medborgarna men både ordförande Anna Frestadius Olofsson och ledarskribent Karin Jonsson ser problematiskt på det sätt dessa genomförts. I Jämtland har frågan lagts på varje partis bord vilket inneburit att varje parti själv anordnar möten runt om i länet. Kritiken mot detta syftar på att det gör det svårare för medborgarna att ta del av alla partiers ställning och att det finns en risk att människor stannar hemma för de vill inte kopplas ihop med ett visst parti. Uttrycken kan tolkas som om de efterfrågar ett komplement till den representativa demokratin eller till idealet valdemokrati. I demokratiidealet deltagardemokrati har medborgaren inte bara påverkansmöjligheter genom sitt val av representanter utan förväntas även vara med och utforma politiken på andra sätt. Antingen genom påverkansförsök som demonstrationer eller som delaktighet i det faktiska beslutfattandet (Gilljam & Hermansson 2003). En rad handlingar från 3:e nivåns informanternas sida påvisar idealet deltagardemokratins närvaro hos dem i form av påverkansförsök. Exempel på detta är deras aktivitet i en Facebook-grupp som handlar om regionfrågan och skrivande av insändare och debattinlägg.

En önskan från 3:e nivån om mer kontakt, dialog och hänsyn till vad folket vill kan tolkas som att en blandning av deltagardemokratins aktivitet, deltagande som påverkansförsök och deliberativ demokrati efterfrågas. Både Anna Frestadius Olofsson och Karin Jonsson är öppna för att en eventuell storregion skulle kunna vara det bästa., men de vill höra argumenten för det. Något ett samtal i en deliberativ demokrati skulle kunna vara till hjälp att utröna om det finns när utbyte av argument och åsikter står i fokus (Gilljam & Hermansson 2003).

Även om den tredje nivån inte är nöjda med hur beslutsprocessen är utformad och efterfrågar alternativ har alla nivåer en grundläggande acceptans av den representativa demokratin och ingen vänder helt ryggen till idealet valdemokrati. En haltande representativ demokrati tycks kunna skådas för iakttagaren när IK räknar med att samrådsgruppens politiska representanter ska företräda länets invånare samtidigt som det är tvekydigt om de representerade upplever att deras representanter gör detta. Detta dels för att den tredje nivån uttryckt att representanterna är dåliga på att ta till sig vad folket vill och dels för att den är missnöjd med hur dialogen mellan de folkvalda och medborgarna går till.

Förverkliga en folkvilja

Ett stycke folkvilja

I en demokrati är det folket som bestämmer och i beslutfattande är det deras vilja som ska förverkligas. För att förverkliga folkviljan måste det finnas en och den måste vara identifierbar (Esaiasson 2003). Något som de som ska företräda länets invånare gentemot Indelningskommittén (IK) har olika uppfattningar om hur det är ställt med folkviljan kring frågan om en storregion i Jämtland och Härjedalen. Regionpolitikern Eva Hellstrand beskriver hur hon står på samma sida som folkviljan i den här frågan, emot en storregion, och hur hon identifierat den genom att vara ute bland folk, tagit del av debatten och varit aktiv på sociala medier. Ann-Marie Johansson, också regionpolitiker, har en annan föreställning om folkviljan som inte pekar på att den är så självklar som Eva Hellstrand hävdar.

”Intresset har inte varit jättestort. Det är det inte. Det är några som hörs väldigt mycket (i debatten, uppsatsförfattarens anm.). Några som är emot med starka röster. Det hörs inte så mycket från vanligt folk.” (Socialdemokratisk ledamot i regionfullmäktige Jämtland Härjedalen, Ann-Marie Johansson)

Det är ifrågasatt om det går att prata om en folkvilja i bestämd form. Folkets åsikter och vad de vill göra är inget statiskt utan något som påverkas av vad för information de får, deras erfarenheter av offentlig verksamhet och framhålls som sällan välgrundade och genomtänkta åsikter i stora kollektiva frågor. Det finns också ett fenomen kallat *cykliska majoriteter* som betyder att det kan finnas flera alternativ som inte har en lätt självklar rangordning vilket gör det svårt att veta vilken vilja som ska förverkligas. ”*Varje vinnande majoritetsalternativ förlorar mot åtminstone något annat alternativ (alternativ X föredras av en majoritet framför Y, Y föredras framför Z, men Z föredras framför X)*” (Esaiasson 2003, s.33). Det öppna mötet med IK:s Johan Krabb och alla regionspartier närvarande den 15:e februari 2016 exemplifierade svårigheten med idén om att det finns en entydig bestämd folkvilja. De flesta mötesdeltagarna var upprivna över vad som höll på att ske och att nuvarande Region Jämtland Härjedalen skulle ingå i en ny storregion tillsammans med de tre andra nordligaste länen. I samma kommentarer från flertalet personer kunde de förkasta en storregion och prata om hur Jämtland och Härjedalen är speciellt och ska stå på egna ben, men avsluta med att ”titta söderut” för samarbeten ändå skulle kunna vara bra. Folkviljan i frågan om en storregion eller ej för Jämtland och Härjedalens del är inte så enkel som bara ett ja eller nej till en storregion utan beror också på vem det samarbetet skulle ske med. Det är alltså inte helt lätt att avgöra vilka önskemål det är som ska förverkligas.

Idén om att det inte går att prata om en folkvilja i bestämd form är inget som stöds av alla. Cykliska majoriteter kan undvikas och en mer entydig folkvilja kan urskiljas när det finns en väl fungerande opinionsbildning. När medborgarna får de rätta förutsättningar med en gemensam diskussion och information om frågan kan folkviljan bli mer handfast och identifierbar (Esaiasson 2003). 3:e nivåns informanter som är skeptiska till hantering av frågan väcker en del frågetecken kring hur väl denna opinionsbildning fungerar. Både Karin Jonsson och Anna Frestadius Olofsson uttrycker besvikelse över politiker som inte involverar väljarna eller medborgarna. Anna Frestadius Olofsson upplever också en brist på information där debatten som förs till stora delar kretsar kring sjukvårdsfrågor då hon menar att det också finns många andra viktiga områden som inte lyfts.

”Det som man inte gör, är att man diskuterar de andra frågorna som också är jättestora. Frågorna som i minst lika stor uträkning handlar om och berör oss som bor här. Turismens påverkan, näringslivets påverkan och kulturinstitutioners påverkan. Det är inte med i den här debatten, man pratar bara sjukvård.” (Hela Sverige Ska Leva distrikt Jämtlands ordförande Anna Frestadius Olofsson)

Vidare saknar hon konkreta argument från dem som är för en storregion om vad som faktiskt kommer bli bättre och hon saknar konsekvensbeskrivningar. Båda dessa anmärkningar är information som rimligen är relevanta för att medborgarna ska kunna bilda upplysta uppfattningar och för att en folkvilja ska kunna preciseras. En viktig länk i informationsutbytet är media, en instans som debattören Mattias

Varg är besviken på. Då han inte tycker regionfrågan tas på allvar av media.

Förverkligande

IK:s relation till folkviljan är betydelsefull för beslutfattandet även om det inte är IK som fattar beslut i frågan. Deras uppdrag är att utarbeta ett förslag om ny indelning som i slutändan riksdagen fattar beslut om, vilket huvudsekreteraren Johan Krabb poängterar. Däremot har de möjlighet att utforma förslaget så att det mer eller mindre stämmer överens med folkviljan. I deras direktiv står det att de ska ha ett medborgarperspektiv vilket Johan Krabb beskriver handlar om att den nya organisationen ska svara mot medborgarnas behov. Exempelvis hur medborgarna rör sig i arbetsmarknadsregioner, var de konsumerar sjukvård och effektivitet i form av att skattebetalaren ska få ut så mycket som möjligt av sin skattekrona. Mot Hanna Pitkins beskrivning om vad representativitet innebär med dess fokus på de representerade intressen och inte på folkets åsikter (Esaiasson 2003) så kan IK:s medborgarperspektiv sägas handla om medborgarnas intresse snarare än deras åsikter. Johan Krabb berättar att behoven identifieras genom bland annat möten med intresseorganisationer, genomgång av tidigare skriftligt material och möten med samrådsgruppen där landstingsrepresentanter finns med. Folks åsikter om vad de själva har för behov är inte något som IK står i direkt kontakt med. Åsikter som folk har räknar IK istället med att landstingspolitikerna i samrådsgrupperna ska företräda. Johan Krabb lyfter också fram att det finns också möjlighet för vem som helst att komma med anmärkningar när de gjort klart ett förslag och förslaget går ut på remiss.

Regionpolitikerna Ann-Marie Johansson (s) och Eva Hellstrand (c) har liksom IK inte något formellt beslutfattande i den här frågan utan

det är riksdagen som fattar beslut i frågan. Däremot har de som funktion att i deras samrådsgrupp med IK att lyfta fram Region Jämtland Härjedalens synpunkter och därmed har de vissa påverkansmöjligheter. Från IK förväntas de företrädare regionens invånare och förankra processen i regionen berättar huvudsekreteraren Johan Krabb. Det är i samrådsgruppen som de hittills har haft möjlighet att uttrycka vad folkviljan är i Region Jämtland Härjedalen. Det är något Eva Hellstrand ser som sin roll som medlem i samrådsgruppen tillsammans med att problematisera kring frågan:

”Det dels att faktiskt påpeka dem svagheter som finns hela tiden det tycker jag vart en viktig roll. Och sen också föra fram vad gemene har för syn på frågan. Och också lyfta upp dem komplicerade bitar som också finns som många försöker negligera.” (Centerpartistisk ledamot i regionfullmäktige Jämtland Härjedalen, Eva Hellstrand)

Ann-Marie Johansson beskriver hur det hon för fram till IK handlar om hur de olika partierna i Jämtland och Härjedalen ställt sig:

”Det handlar ju mest om lägesbeskrivning; så här har de politiska partierna ställt sig och sen är det diskussion kring det då.” (Socialdemokratisk ledamot i regionfullmäktige Jämtland Härjedalen, Ann-Marie Johansson)

Som förtroendevalda av andra förväntas Ann-Marie Johansson och Eva Hellstrand handla i de representerades intresse (Esaiasson 2003). Det är något båda ämnar göra men de skiljer sig åt om vad som är de representerades intresse. Ann-Marie Johansson som tycker det är naturligt att Jämtland ingår i en storregion tillsammans med de andra fyra norrlandslänen bygger sin ståndpunkt på omvärldsanalyser och

material hon tagit del av. För henne är det en partipolitisk fråga vilket är fullt rimligt utgångsläge i en representativ demokrati. Väljarna har i ett val där politisk jämlikhet råder röstat på vilket parti som ska företräda dem. En uttryckt folkvilja som ger mandat för politiker att handla i deras intressen (Esaiasson 2003). Hon menar också att det bästa sättet för en medborgare som vill påverka frågan är att gå med i ett politiskt parti. Även Eva Hellstrand inställning i frågan har också en grund i ideologi som stärker bilden av att frågan är starkt parti- och ideologibunden i Jämtland och Härjedalen. Eva Hellstrand tror på ett decentraliserat samhällsbygge där beslutfattandet är nära medborgarna och de som berörs av beslutet, något hon inte tror en storregion kommer bidra till.

”Men jag tror inte på den här typen av organisationer. Jag tror på en decentraliserad organisation. [...]Jag tror verkligen på nära beslutsfattande.”
(Centerpartistisk ledamot i regionfullmäktige Jämtland Härjedalen, Eva Hellstrand)

De representerade

I Robert Dahls ideala demokrati är det också folket som bestämmer vad som ska stå på agendan hur den ska vara utformad (Dahl 1998). I en sådan ideal demokrati skulle det vara tänkbart att även IK:s arbete och agenda skulle bestämmas helt av folket. Karin Jonsson är kritisk till hur kriterierna IK arbetar efter inverkar på hur det färdiga förslaget kommer att se ut och hur dessa kriterier är utformade. Förslaget på en ny regionindelning ska bland annat syfta till att skapa jämnstarka regioner i Sverige. Johan Krabb berättar om hur Västra Götalandsregionen, Region Skåne och Stockholms län landsting idag är de märkbart starkaste regionerna. De har mer resurser att underbygga exempelvis

ansökningar om infrastruktursatsningar och får därmed lättare att hävda sig i konkurrensen med andra landsting om eventuella satsningar. Det som Karin Jonsson är kritisk till är hur kriteriet jämnstarka regioner mäts:

”Hur man säger att en röst blir starkare, att det ska vara jämnstarka regioner. Då mäter man bara från skatteinbringande från personer till exempel. Då blir det väldigt problematiskt. Exempelvis som det är nu med vattenkraft och vindkraft och sådana saker som utvinns till stora delar i norra Sverige. Där inte vinsten kommer platsen till gagn. Pengar kommer inte till bygden. Då mäter man inte denna platsen lika stark som något söderöver. Är det då verkligen optimalt förhållanden att mäta på det sättet då och göra gränser utifrån det här.” (Ledarskribent på ÖP, Karin Jonsson)

Ytterligare en del av folkviljans förverkligande och innebörden av att representera någon annan i beslutfattande är att handla på ett lyhört sätt. Det innebär att det ska finnas en fungerande dialog mellan de representerade och representanterna. Detta skall finnas initialt, innan ett beslut har fattats för att företrädarna ska förklara sina ståndpunkter och för att dem ska kunna ta in åsikter och perspektiv från folket. Efter ett beslut har fattats ska de också kunna förklara varför de har handlat på ett särskilt vis (Esaiasson 2003). Hur väl mottagliga politiker i Region Jämtland Härjedalen har varit för medborgarnas perspektiv och önskemål är tveksamt med tanke på hur regionpolitikern Ann-Marie Johanssons inställning om att frågan är partipolitisk och det bästa en medborgare kan göra för att påverka beslutfattandet är att gå med i ett parti. Ann-Marie Johansson är förvisso företrädare för ett parti men en känsla av svårigheter att nå fram till politiker mer i allmänhet uttrycker Anna Frestadius Olofsson:

Det som kanske skiljer Jämtland län från andra regioner är att här har politikerna uttryckt att det finns liksom ingenting vi kan göra. Det är Stockholm som bestämmer. Det här vill man få igenom från regerings håll och det här kommer gå igenom i riksdagen. Så det är ingen idé att vi opponerar oss. Oavsett vad vi egentligen tycker och då har man någonstans tappat de demokratiska grundvalarna . Det är klart att det måste spela roll vad vi tycker. Vad blir för samhälle annars? Då är det ingen idé att vi ens har regionala och lokala politiker. Om det ändå inte spelar någon som helst roll. (Hela Sverige Ska Leva distrikt Jämtlands ordförande Anna Frestadius Olofsson)

Lyhördheten ser även ut att brista på andra håll då informanterna har svårt att veta vad deras företrädare står i frågan:

”Sen finns det ytterligare en grupp som egentligen är ännu mer skrämmande. Och det är den tysta massan av politiker som inte säger någonting. Som man inte har en aning om vad de står i dessa frågor.” (Hela Sverige Ska Leva distrikt Jämtlands ordförande Anna Frestadius Olofsson)

Det finns även kritik från 3:e nivån mot hur dialogen ser ut på ett mer organisatoriskt plan vilket kan inverka negativt på medborgarnas möjligheter att vara delaktiga och utöva inflytande. Regionfrågan i Jämtland och Härjedalen har hanterats av varje parti för sig vilket har betytt att varje parti arrangerar egna öppna möten kring frågan. Ordföranden Anna Frestadius Olofsson och ledarskribenten Karin Jonsson ser en viss problematik kring detta. Först det rent praktiska som är att för att få information och sätta sig in varje partis ståndpunkt i frågan behöver medborgaren gå på flera möten. Istället för, som de önskar, att partierna hade samarbetat kring arrangering av möten så inte lika många möten hade behövts besökas. Den andra problematiken menar

de handlar om att enskilda partimöten riskerar att avskräcka folk från att gå då de kanske inte vill associeras ihop med ett visst parti.

”Nu är det partierna själva som kuskar runt vilket är fint. Men det är problematiskt för det avskräcker folk från att komma då man inte vill synas ihop med ett parti. [...] Hur man förankrar det här med medborgarna. Det var ju ingen valfråga, det var ju så nytt med den nya regionen (Region Jämtland Härjedalen som drog igång 2015, uppsatsförfattarens anm.). Det är på noll sätt förankrat med dem som inte är partisympatisörer. Jag tycker det är sjukt att det får gå till så.” (Ledarskribent på ÖP, Karin Jonsson)

Det finns ingen garanti att en lyhörd representation betyder att folkviljan förverkligas eller att medborgarna får större inflytande. Däremot skapar det större möjligheter för att i det här fallet skapa förtroende och legitimitet åt en ny organisation även i fall när besluten går emot folkets åsikter (Esaiasson 2003).

Att utkräva ansvar

I en representativ och parlamentarisk demokrati som Sverige är väljarnas inflytande stort i samband med att nya representanter ska väljas i val. Genom att straffa eller belöna representanterna för deras beslutsfattande kan väljarna utforma politiken i en önskvärd riktning. Det här sättet att rösta när det är hur politikerna handlat och vad för resultat de har nått som är i fokus kallas för att rösta ansvarsutkrävande. För att det ska vara möjligt för en medborgare att utkräva ansvar behöver hen vara upplyst. Väljaren behöver ha information om dels resultatet av den förda politiken och vem som är ansvarig för besluten och resultatet. Det betyder att ansvar utkrävs i efterhand, efter att ett beslut har genomförts och resultaten börjar kunna utläsas (Kumlin 2003).

I informations- och kunskapsförmedling till har media en viktig roll att fylla. För att väljaren ska få adekvat information behöver media uppmärksamma frågan både under beslutsprocessen och efter att ett beslut har fattas. Debattören Mattias Warg är besviken på hur media bevakade det tidigare försöket att bilda en region med Jämtland och Västernorrland och beskriver bevakningen då som megafonjournalistik. Även den här gången är Mattias Warg besviken på media:

”Det här är en fråga som inte tas riktigt på allvar i medier på det sättet som det borde göras.” (Debattör Mattias Warg)

En tänkbar anledning till att det skulle kunna finnas en bristande granskning och uppmärksamhet kring regionfrågan i media kan vara landstingsfrågors lägre status. Dels är den generella kunskapsnivån om landstingsförhållanden lägre jämfört med kunskaper om nationell och kommunala förhållanden. Landstingsvalet ses också som ett andra rangens val i förhållande till det nationella och kommunala valet (Lidström 2012).

Det är inte bara information om resultatet som behöver vara tillgängligt för väljaren som vill utkräva ansvar. Väljaren behöver också veta vilka politiker som har ansvaret för beslutet och vilka politiker som har haft möjlighet att påverka utfallet (Kumlin 2003). Förslaget på en ny regionalindelning som IK lämnar ska i slutändan beslutas av riksdagen. Det är riksdagspolitikerna som är beslutfattarna i frågan. Samtidigt är det landstingspolitikerna, som huvudsekreteraren från IK Johan Krabb säger, som ska företräda medborgarna i kommunikationen

mellan den regionala nivån och IK. Och därmed borde de ha viss potential att påverka utformning av förslaget.

”Men det står också (i direktivet, uppsatsförfattarens anm.) att de förslag vi lägger ska vara förankrade. Det betyder ju inte att någon har veto. Men det betyder ju ändå att de ska vara inblandade i arbetet liksom.[...] Men vi har försökt att engagera den regionala nivån för att få fram ett så bra förslag som möjligt.” (IK:s huvudsekreterare Johan Krabb)

Johan Krabb berättar också att de gett regionalpolitikerna uppgiften att förankra processen hos länets invånare.

”Vi förväntar oss inte att de ska stå och argumentera för våra åsikter utan vi förväntar att de ska se till att diskussion förs. De har liksom ett ansvar för att det finns en diskussion. Men sen hur den utformas det är upp till politiken i varje enskilt län” (IK:s huvudsekreterare Johan Krabb)

Ska politikerna i Region Jämtland Härjedalen utkrävas ansvar för sitt agerande i beslutprocessen behöver väljarna veta utöver vilka möjligheter de har att påverka utfallet också veta vad för ståndpunkter de har drivit (Esaiasson 2003). Något som ordföranden för Hela Sverige Ska Leva distrikt Jämtland Anna Frestadius Olofsson tar upp har varit en svårighet så här långt:

”Sen är ju så att den här frågan har ju diskuterats nu ett tag utan att partierna hade tagit ställning. Vilket blir väldigt intressant hur man som politisk företrädare driver en linje men i nästa andetag säger ”fast vi har i vårt parti inte tagit ställning än så ni kan inte attackera mig. Men jag bara känner att storregion är en ganska positiv grej, men vi har inte tagit ställning

än. Så ni kan inte attackera mig.”” (Hela Sverige Ska Leva distrikt Jämtlands ordförande Anna Frestadius Olofsson)

”Sen finns det ytterligare en grupp som egentligen är ännu mer skrämmande. Och det är den tysta massan av politiker som inte säger någonting. Som man inte har en aning om var de står i dessa frågor.” (Hela Sverige Ska Leva distrikt Jämtlands ordförande Anna Frestadius Olofsson)

Informanterna som är skeptiska mot beslutsprocessen är sammanfattningsvis kritiska mot hur deras regionala politiker har hanterat frågan och ska ansvar utkrävas är frågan i hur stor utsträckning de har kunnat påverka utfallet. Huvudsekreteraren Johan Krabb är tydlig med sin syn på vilka som det ska utkrävas ansvar ifrån:

”Det är riksdagen som fattar besluten så det är dem man ska rösta bort om man tycker att det som gjort är fel eller det som har föreslagits” (IK:s huvudsekreterare Johan Krabb)

Diskussion

Hur ser de demokratiska möjligheterna till inflytande, delaktighet och ansvarutkrävande ut för medborgarna i beslutsprocessen i regionfrågan i Jämtland och Härjedalen?

Det finns flera faktorer som sätter ramen för hur medborgarnas möjligheter att vara delaktiga och utöva inflytande ser ut i beslutsprocessen rörande en ny regional indelning i Sverige. För det första att beslutsprocessen karaktäriseras i stora drag av demokratiidealet valdemokrati minskar medborgarnas direkta möjligheter att påverka utfallet. Inflytandet blir indirekt i och med att det är politiska representanter som ska företräda medborgarnas intressen inför beslutet och att det är representanterna som utför beslutfattandet. Idén med valdemokrati är att utesluta väljarnas påverkan mellan valen utan att beslutfattandet överlämnas till politiska representanter. I fallet med just en ny regionindelning har inte väljarna haft möjlighet att välja sina företrädare med regionfrågan som en parameter. För regionfrågan var aldrig en valfråga i valet 2014. Regeringen är dessutom angelägen att beslut ska tas innan nästa val så att de nya regionerna kan införas år 2019. Vilket betyder att medborgarna aldrig skulle få chansen att rösta med regionfrågan i åtanke och gå miste om sättet att utöva folkligt inflytande över beslutet.

När representativitet är så pass centralt i beslutprocessen i och med de valdemokratiska dragen minskar möjligheten för medborgarna att delta aktivt. De politiska företrädarna ska handla i de representerades intressen på ett lyhört sätt vilket kan vara bra att de kan göra om de

sitter på mer information som är relevant i sammanhanget. Det betyder också att folkets åsikter och perspektiv får mindre betydelse. Första delen av lyhördhet ger också representanterna tolkningsföreträde att avgöra när de anser att de har lyssnat på medborgarnas åsikter och preferenser. Sammantaget kan detta betyda att åsikter, perspektiv och kunskap som medborgarna har och som kan vara relevant i beslutprocessen kan förbises och avfärdas av de politiska företrädarna. Medborgarnas möjlighet till att vara delaktiga och utöva inflytande ligger inte i deras händer utan ligger i större utsträckning hos beslutsfattarna.

Visserligen ska de politiska företrädarna även i valdemokrati lyssna på folket mellan valen för att säkerställa folkligt inflytande. Ifall regionsfrågan i Jämtland och Härjedalen hanteras som en partiägd fråga minskar detta för medborgare som inte är medlemmar i ett parti att vara delaktiga och utöva inflytande i beslutprocessen. Om de politiska representanterna anser att frågan ska ägas av partierna och det är deras ideologi som ska stå i centrum i beslutfattandet har de inte samma angelägenheter att lyssna av den folkliga opinionen. När frågan hanteras som en partiangelägenhet har det också fått följderna att varje parti för sig själv kånkar runt i Jämtland och Härjedalen och håller öppna möten. Det försvårar och gör det mer besvärligt för medborgarna att sätta sig in i frågan och föra fram sina perspektiv till alla politiska företrädare. Ytterligare en effekt av att regionfrågan anses vara en partiägd angelägenhet kan vara att Region Jämtland Härjedalens röst gentemot Indelningskommittén blir svagare. En gemensam och enad röst för hela regionen skulle kunna uppfattas som starkare och leda till ett ökat inflytande i beslutprocessen. Jämfört med en splittrad röst med olika intressen baserade på vart partis ideologi.

För att folkviljan ska kunna förverkligas är det en fördel om det finns en entydig sådan vilket det finns frågetecken kring om det gör. Likaså råder det tveksamheter om det har funnits förutsättningar för att kunna precisera en bestämd folkvilja när flera element av en storregion inte har belysts och en fungerande opinionsbildning saknas. En identifierad folkvilja skulle vara till fördel för både medborgarna och de politiska företrädarna. Medborgarnas möjlighet till inflytande och att bli lyssnade på borde öka ifall fler sluter upp bakom en gemensam vilja, flera röster är starkare än färre röster. Det borde också ligga i beslutfattarnas intresse att en folkvilja kan preciseras då det skulle vara enklare att veta vad som ska förverkligas eller ge en vink om betydelsen av att de är förberedda för att stå till svars för sina handlingar ifall beslutet går emot folkviljan.

Det är också oklart i vilken utsträckning regionalpolitikerna har möjlighet att påverka beslutprocessens utformning och det slutgiltiga förslaget som ska fattas beslut om av riksdagen. Oavsett hur mycket av medborgarnas åsikter och preferenser de för fram till Indelningskommittén är det osäkert om det skulle betyda något för formen på beslutsprocessen och utformning av det slutgiltiga förslaget. Oklarheten i vad för påverkansmöjligheter regionpolitikerna har som företrädare länets invånare gör det också svårare för en väljare som vill utkräva ansvar. Riksdagsledamöterna som tar beslut om frågan kan utkrävas ansvar för beslutet men mer information om regionpolitikernas verkliga möjligheter att påverka behöver presenteras.

Lika oklart som regionpolitikernas verkliga inflytande lika ovisst är det om medborgarna kommer kunna ta del av en informativ debatt efter att ett eventuellt beslut har tagits och när resultaten börjar kunna

urskiljas. Landstingsfrågors låga prioritet ökar inte direkt chansen att en informativ debatt om dessa frågor äger rum några år efter att en reform har genomförts när den behöver konkurrera med andra också viktiga frågor. För att utkräva ansvar behöver väljaren veta vad för resultat som har uppnåtts och vem som är ansvarig för dessa resultat. Det ser inte ljust ut för väljaren i Jämtland eller Härjedalen som är beredd att rösta ansvarsutkrävande för frågan om en ny regional indelning.

Avslutning

Beslutsprocessen som den varit utformad under studiens undersökningsområde har inte gagnat folkligt inflytande och delaktighet. Oklarheter i ansvarsfördelningen och i fall en informativ debatt kommer äga rum minskar möjligheten för väljaren att rösta ansvarsutkrävande. Desto bättre är då att beslutprocessen inte är över än och att det finns tid om så önskas att förändra processen så att medborgarnas delaktighet och inflytande ökar. Framtiden får också utvisa om möjligheterna att utkräva ansvar blir bättre.

Referenser

Litteratur och tryckta källor

Dahl, Robert A. (1998). *On democracy*. New Haven: Yale University Press

Dir 2015:77. *Kommittédirektiv: Ny indelning av län och landsting*. Finansdepartementet.

Esaiasson, Peter. (2003). *Vad menas med folkviljans förverkligande*. I: Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red.) (2003). *Demokratins mekanismer*. 1. uppl. Malmö: Liber

Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen. (2003). *Demokratins ideal möter verkligheten*. I: Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red.) (2003). *Demokratins mekanismer*. 1. uppl. Malmö: Liber

Karlsson, Christer. (2003). *Den deliberativa drömmen och politisk praktisk –samtalsdemokrati eller elitdiskussion*. I: Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red.) (2003). *Demokratins mekanismer*. 1. uppl. Malmö: Liber

Krantz, Tobias (2002). *Makten över regionen: en idékritisk studie av svensk regiondebatt 1963-1996*. Diss. Uppsala: Univ., 2002

Kumlin, Staffan. (2003). *Finns det någon ansvarig?*. I: Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen (red.) (2003). *Demokratins mekanismer*. 1. uppl. Malmö: Liber

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 3. [rev.] uppl. Lund: Studentlitteratur

Lidström, Anders. (2012). *Ett delat Norrland – på tvären och längden*. I: Lidström, Anders (red.) (2012). *Ett delat Norrland: på väg mot regioner?*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet

Lidström, Anders. (2012). *Landstingsval och andra val*. I: Lidström, Anders (red.) (2012). *Ett delat Norrland: på väg mot regioner?*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet

Norén Bretzer, Ylva (2010). *Sveriges politiska system*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur

SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Slutbetänkande av Ansvarskommittén*. Stockholm: Edita Sverige AB.

SOU 2016:5. *Låt fler forma framtiden, Del A: Betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande*. Stockholm: Elanders Sverige AB.

Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2007). *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. 1. uppl. Stockholm: Liber

Pitkin, Hanna Fenichel (1972). *The concept of representation*. Berkeley, Calif.: Univ. of Calif. P.

Tidning

Jonsson, Karin. 2016. *Regionreformen blottar ett fult demokratiförakt*. Östersundsposten. 10:e april.

<http://www.op.se/opinion/ledare/regionreformen-blottar-ett-fult-demokratiforakt> (Hämtad 2016-05-19)

Larsson, Håkan. 2016. *Debatt: Storregioner får inte kommenderas fram*. Östersundsposten. 24:e mars.

<http://www.op.se/opinion/debatt/debatt-storregioner-far-inte-kommenderas-fram> (Hämtad 2016-05-19)

Oscarsson, Bo. 2016. *Debatt: Bo Oscarsson: Behåll Region Jämtland Härjedalen*. Östersundsposten. 7:e april.

<http://www.op.se/opinion/debatt/debatt-bo-oscarsson-behall-region-jamtland-harjedalen> (Hämtad 2016-05-19)

Internet

Sveriges kommuner och landsting (2015-11-25). *Kommuner och landsting*. Tillgänglig:

<http://skl.se/tjanster/kommunerlandsting.431.html> (Hämtad: 2016-05-18).

Kartor

SCB, bearbetad av Hugo Widmark. *Län*. http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Regional-statistik-och-kartor/Regionala-indelningar/Kartor-over-indelningar/ (Hämtad: 2016-06-01).

Muntliga källor (informanter)

Anna Frestadius Olofsson i Jämtland. Ordförande för distrikt Jämtland, Hela Sverige Ska Leva. (intervju 2016-04-12).

Karin Jonsson i Jämtland. Ledarskribent på Östersundposten. (intervju 2016-04-18).

Johan Krabb. Huvudsekreterare i Indelningskommittén. (intervju 2016-04-13).

Mattias Warg i Jämtland. Journalist och debattör. (intervju 2016-04-14).

Eva Hellstrand i Jämtland. Centerpartistisk regionpolitiker i Region Jämtland Härjedalen och sitter med i samrådsgruppen gentemot Indelningskommittén. (intervju 2016-04-21).

Ann-Marie Johansson i Jämtland. Socialdemokratisk regionpolitiker i Region Jämtland Härjedalen och sitter med i samrådsgruppen gentemot Indelningskommittén. (intervju 2016-04-19).