

A map of Europe is shown in the background, with a pen resting on it. The map is partially obscured by a white text box. The pen is a silver and black ballpoint pen, lying diagonally across the top of the map. The map shows various countries and cities, including London, Paris, Berlin, and Vienna.

SÅ SKAPAS EN SVENSK REGION

Dokumentation från seminariet
Så kan en region skapas
i Växjö den 14 oktober 2008.

INNEHÅLL

Förord.....	3
Sammanställning av föredrag och diskussioner från workshopen "Så kan en region skapas"	5
Anföranden och avslutande diskussion på temat "Hur ser jag på den framtida regionala organisationen?"	13
Regioner i Sverige? Av Olle Schmidt, Europaparlamentariker (fp)	17
Några synpunkter på den svenska regionaliseringsprocessen ur ett europeiskt perspektiv Av Joakim Nergelius, professor i rättsvetenskap vid Örebro universitet	19

Skriften är ett resultat av seminariet *Regioner i Europa*,
Växjö 10 oktober 2008
Utgiven av Region Skåne 2009
För mer information, se www.skane.se/regionalsjalvstyrelse
Redaktion: Pontus Tallberg
Formgivning av omslag: Annelie Christensen, Region Skåne
Omslagsfoto: © Photonical/Johnér Bildbyrå
Layout: Thomas Nilsson, Region Skåne
Tryck: Region Skåne, Kristianstad 2009

FÖRORD

Den 10 oktober presenterades boken "Regioner i Europa" vid ett seminarium under Regionförbundet Södra Smålands årliga utbildnings- och seminarievecka. Vid seminariet medverkade två av bidragsgivarna i boken, fil.dr. Lisbeth Lindeborg, statsvetare från Marburg och professor Anders Lidström från Umeå universitet. För att kommentera boken och sätta in den i ett svenskt sammanhang var Hallgeir Aalbu från Sweco och Landshövding Bo Könberg tillsammans med Marie-Louise Hilmersson från Regionförbundet Södra Småland inbjudna.

Denna dokumentation innehåller bilder och referat från framställningarna samt den avslutande diskussionen. Referatet har skrivits av doktorand Otto Petersson från Växjö universitet. I dokumentationen finns också ett bidrag från professor Joakim Nergelius i vilket han kommenterar seminariets diskussioner och ger regionfrågan en bredare utblick.

Boken finns att hämta på <http://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=153305>. Den kan också beställas genom distributionscentrum@vgregion.se

Regeringen har kommit överens om att Region Skåne och Västra Götalandsregionen permanentas från 2011 samt att Halland och Gotland blir nya regioner. Övriga ansökningar om att få bilda regioner hänskjuts till Kammarkollegiet för närmare utredning. Regionfrågan i Sverige kommer således att vara aktuell också kommande år.

Pontus Tallberg
Omvärldsanalytiker
Region Skåne

SAMMANSTÄLLNING AV FÖREDRAG OCH DISKUSSIONER FRÅN WORKSHOPEN "SÅ KAN EN REGION SKAPAS"

Öppningsförfarande

Workshopen öppnades av Pontus Tallberg, Region Skåne, som hälsade deltagarna välkomna. I samband med öppningsanförandet delades den nyproducerade antologin *Regioner i Europa* ut till deltagarna. Antologin har som utgångspunkt att den regionala nivån får allt större betydelse för EU:s länder. Följaktligen är det intressant att fundera kring hur svenska regioner kan byggas upp och organiseras.

I egenskap av antologins redaktör och samordnare för workshopen talade Tallberg om vikten av en diskussion på temat om vilka uppgifter en region kan förväntas klara av. Till denna huvudfråga knyts en rad närliggande frågor, däribland frågan om hur regionen bör utvecklas för att trygga välfärden samt vilka mandat som krävs för att den ska utvecklas till en självständig och konkurrenskraftig region.

Tallberg konstaterade att frågan om regioner är ett politiskt brännande ämne eftersom det till diskursen om regionernas vara eller icke vara finns kopplat en territoriell dimension. Ännu är inte så mycket sagt i denna fråga. Boken, liksom workshopen, är därmed att betrakta som intressanta och aktuella inspel i den svenska debatten om regioner.

Med dessa ord hälsades dagen första huvudtalare välkommen.

VAD ÄR EN REGION?

FIL.DR. LISBETH LINDEBORG

Lindeborg började sitt anförande med att konstatera att kultur och regioner har mycket med varandra att göra. Lindeborg baserade denna slutsats på de erfarenheter hon gjort under 20 år av regionforskning. Ett av hennes intresseområden är kulturens betydelse för den regionala identiteten. Det har visat sig att en stark regional identitet i många fall är en grundval för en framgångsrik region.

Vidare framhöll Lindeborg att två begrepp som tenderar att återkomma inom regiondebatten är olyckliga. Dessa är "regionkommun" respektive "storregioner". Vad gäller begreppet regionkommun är detta en hybrid mellan två strukturnivåer. För att illustrera sitt argument gjorde Lindeborg en summarisk beskrivning av fyra olika strukturnivåer: den överstatliga, den nationalstatliga, den regionala samt den kommunala nivån. Inom dessa fyra strukturnivåer avgörs beslut av olika inriktning och karaktär. Att kombinera två av dessa, den lägsta och den näst lägsta i ett och samma begrepp är felaktigt enligt Lindeborg, som därtill menade att hon inte sett eller hört detta begrepp i någon annan kontext än den svenska regiondiskursen. I en analogi med växtriket kan vi i så fall börja tala om "kålrospotatis", ett begrepp som saknar substantiell innebörd och som vi följaktligen inte hör talas om. Lindeborg pekade på att de två strukturnivåerna kommun och region ofta interagerar – vilket är en fördel – men att de de facto är åtskilda.

Nästa begrepp som är besvärligt i den svenska regiondiskursen är "storregioner". För att ge en bakgrund till sin ståndpunkt refererade Lindeborg till en karta från Assembly of European Regions vilken finns återgiven i det kapitel som hon författat i antologin *Regioner i Europa*. Då man diskuterar regioner är det på sin plats att göra en distinktion mellan sex olika former: Regioner, mikroregioner, gränsöverskridande regioner, makroregioner, megaregioner samt trajectories. I detta sammanhang definieras mikroregioner som territorier vilka antingen existerar inom en region eller är gränsöverskridande mellan mindre delar av två eller flera regioner inom samma stat. Som exempel kan nämnas 23 Bezirke (distrikt) i Wien. Gränsöverskridande samarbetsregioner har sitt ursprung i gränsöverskridande samarbeten där regioner och/eller mikroregioner och/eller kommuner i stater som gränisar till varandra ingår som samarbetspartners. Som ett exempel kan nämnas de s.k. EUREGIO längs den tysk-holländska och tysk-belgiska gränsen. Av växande relevans utöver dessa kategorier är s.k. trajectories. Begreppet kan närmast översättas med ett slags bälte eller korridor. Exempel utgörs av korridoren Köpenhamn-Malmö-Göteborg-Oslo. I begreppet inräknas förutom de inbegripna städerna den omgivande landsbygden.

Närmast begreppet storregion kommer enligt Lindeborg makroregionen. Makroregioner är relativt lösa konstellationer och består av ett flertal regioner och/eller mikroregioner antingen inom samma stat (nationella) eller mellan två eller flera stater (transnationella). Som exempel på en nationell makroregion kan nämnas SYDSAM. Exempel på transnationella makroregioner är Barentsregionen och CENTROPA vilken utgörs av Wien tillsammans med ytterligare två

regioner från Österrike, två regioner från Ungern, två regioner från Slovakien och en region från Tjeckien.

Mot bakgrund av de ovan givna definitionerna inom ramen av en etablerad begreppsapparat är ett begrepp som storregion fel.

Efter att ha diskuterat de problem som åtföljer begreppen regionkommun samt storregioner övergick Lindeborg till att diskutera vilka befogenheter en region kan ha. Lindeborg gjorde här en åtskillnad mellan enhetsstater (t.ex. Sverige), decentraliserade stater, regionaliserade stater samt federala (t.ex. Tyskland) stater. Befogenheterna för den regionala nivån ökar då vi rör oss från enhetsstaten till den federala staten. Regionernas makt i relation till respektive lands centralnivå skiljer sig således beroende på vilket land vi diskuterar. Exempelvis har regionerna i Belgien mer att säga till om jämfört med Tyskland. Vidare är Österrike ett exempel på svag federalism, medan Spanien och Italien – i vissa avseenden – rör sig i riktning från en status som regionaliserade stater mot federalism.

Vad man åsyftar i Sveriges fall är en regionalisering bestående av cirka 5-7 enheter. Är dessa enheter att betrakta som regioner? Sett ur Lindeborgs perspektiv är dessa snarare att betrakta som ett slags förvaltningsområden, vilka inrättats med sjukvården i åtanke. Fler faktorer än att kunna förse medborgarna med god sjukvård är dock av betydelse då tillskapandet av regioner övervägs. Hit räknas exempelvis infrastruktur och – inte minst – den regionala identiteten. Just identiteten framhålls som någonting viktigt eftersom det är av stor betydelse att regionen framstår som ett starkt varumärke, någonting som attraherar och som går att sälja.

Sett till den svenska kontexten finns naturligtvis möjligheten att tillskapa en region genom fusion, något som illustreras av Region Skåne samt Västra Götalandsregionen. I fallet med Kronoberg och Småland finns det dock enligt Lindeborg inget skäl till att splittra Småland. Ståndpunkten underbyggs av såväl historiska, kulturella som ekonomiska skäl. Småland bildar tillsammans med Öland en naturlig enhet, inte minst i turistsammanhang. Det senare framhålls som betydelsefullt, i synnerhet mot bakgrund av den växande potential som turistindustrin uppvisar. Lindeborg, själv bosatt i Tyskland, menar att för de turistintresserade tyskarna är det otänkbart att se Småland splittrat. "Kan någon föreställa sig Pippi Långstump som en östgötska? och "Vem intresserar sig för ett anonymt begrepp Sydsverige?" frågade hon retoriskt.

Ytterligare ett argument för Småland som region är de historiska anor som förknippas med namnet och de tre län som utgör dagens Småland. Detta är viktigt dels som ett varumärke, dels för den identitet som dagens smålänningar känner. Namnet Småland är därmed viktigt ur ett identitetsperspektiv. Fusionen av Växjö universitet och Högskolan i Kalmar ska ses i ljuset av dessa argument. Lindeborg slog således ett slag för Småland som territoriell enhet då diskussionen om regionindelning förs på tal.

De argument som reses emot Småland som en framtida region är bl.a. relaterade till möjligheterna att erbjuda invånarna kvalificerad sjukvård. Småland saknar de universitetssjukhus som finns i exempelvis Linköping och Lund. Detta bör dock inte ses som ett hinder. Hittills har smålänningar kunna använda universitetssjukhusen i Lund och Linköping. Hur detta ska lösas

ekonomiskt i framtiden måste man konferera om. Ekonomiska avtal mellan regioner hör till vardagen i de flesta europeiska regionala sammanhang.

Måste en region för att vara bärkraftig innehålla säg två miljoner invånare? Svaret, enligt Lindeborg, på denna fråga är nej. Som exempel anförs Tyskland och Schweiz där man inrättat ett system för finansutjämning innebärande att finansiellt starka regioner bistår ekonomiskt svaga regioner. Man ska vidare akta sig för att begå misstaget att likställa små regioner med ekonomisk svaghet. Detta visas inte bara i fallet Österrike, där hälften av regionerna har relativt låga invånarantal utan också i Schweiz

Det avslutande budskapet från Lindeborg var att skynda långsamt och att noga överväga argument för och emot innan beslut i frågan om en svensk regionindelning tas.

EUROPAS REGIONER OCH KOMMUNER

PROFESSOR ANDERS LIDSTRÖM, UMEÅ UNIVERSITET

Anders Lidström från Umeå universitet framhöll inledningsvis att kommuner och regioner är hans huvudsakliga forskningsfält. I sin forskning har Lidström ofta arbetat med komparativa studier, dvs. en utgångspunkt för hans forskning har varit den öppna frågan "Varför har det blivit som det blivit hos oss medan det blivit annorlunda i andra länder?".

Enligt Lidström är regioner offentligrättsliga territoriella enheter med politiskt självstyre omedelbart under den statliga nivån. Dessa enheter är direktvalda församlingar och har därmed även demokratisk legitimitet. Den definition av begreppet region som presenterades av Lidström utgår från Assembly of European Regions (AER). I denna ingår delstater i federationer men inte kommuner.

Som kuriosum nämnde Lidström att Europa sammantaget härbärgerar 100 000 kommuner och 1374 regioner. I snitt har dessa 536 000 invånare, men i praktiken är invånarantalet väldigt olika – alltifrån 11 000 till 18 miljoner individer. Huvuduppgifterna för dessa regioner varierar naturligtvis, men till de vanligare åtagandena hör lagstiftning, koordinering, planering och utveckling samt välfärd och utbildning.

Vad beträffar regionaliseringsprocessen har vi de senaste 100 åren successivt sett allt fler regioner och dessa tenderar även att få allt större betydelse. Tillblivelsen av dessa varierar, alltifrån ursprungliga regioner som befästs ytterligare till nybildningar. Regionaliseringsprocessen innefattar även direktval till tidigare indirekt valda organ, liksom direktval till tidigare statliga regioner

Lidström menade att man kan urskilja om olika vågor av regionalisering. Den första vågen inbegriper redan befintliga regioner. Den andra vågen sker under perioden 1970-1990 och innefattar decentralisering och etniskt baserat självstyre. Den tredje och nu pågående vågen (1990-) utmärks av Östeuropas demokratisering, EU:s betoning av regioner samt regionalt utvecklingsansvar.

Enligt Lidström är regionaliseringen i hög grad anpassad till ett ruralt befolkningsmönster. Samtidigt pågår en snabb utveckling mot stadsregioner, som har särskilda kollektiva behov. Lidström identifierar i detta sammanhang tre huvudalternativ för hur dessa behov kan hanteras: endast en kommunal nivå, ett övergripande indirekt valt beslutsorgan eller, som tredje och sista alternativ, ett direktvalt organ för hela stadsregionen. I dagens Europa ser vi endast enstaka regioner med stadsregional omfattning i Europa. Orsaken är främst att denna konstellation är politiskt svårhanterlig.

Vad beträffar framtidens regionalisering menar Lidström att denna process slutligen kommer att omfatta också de länder där denna process ännu inte påbörjats fullt ut. Vidare är någon lösning på storstädernas regionaliseringsproblem knappast i sikte. Framför sig ser Lidström ett Europa som präglas av en mosaik av profilerade regioner. Vilka som blir vinnare och förlorare är ännu en öppen empirisk fråga.

ETT REGIONALT UPPDRAG

HALLGEIR AALBU, SWECO EUROFUTURES

Aalbu öppnade sitt anförande med att konstatera att innehållet i det regionala uppdraget varierar. Den övergripande frågan för presentationen formulerades som "Varför är det i praktiken är så svårt att formulera och implementera det regionala uppdraget?". Utgångspunkten för frågeställningen är att regionaliseringsprocessen pågår i alla nordiska länder, att argument och motargument stöts och blöts och att två till logiker - utredningslogiken och maktlogiken - drabbar samman i denna process.

Ser man till det regionala uppdraget kan man konstatera att uppgifterna skiljer sig mellan de nordiska länderna. Som exempel nämnde Aalbu regional utveckling och samhällsplanering, kollektivtrafik, kommunikationsplanering, forskning och högskoleutbildning samt näringspolitik och företagsstöd.

Givet att det regionala uppdraget formuleras olika, vilket ska då betonas - nationell likhet eller regional anpassning? Ytterligare frågor som reses är exempelvis om regionförsamlingar ska vara direkt eller indirekt valda, hur beskattningsrätten ska utformas, etc. För att visa på skiljelinjerna mellan de nordiska länderna diskuterades därefter Danmark, Finland, Norge och slutligen Sverige.

I fallet med Danmark genomfördes en reform från 1 januari 2007. Reformens huvudsakliga innebörd vara att landstingen i Danmark skulle läggas ned. Utgångspunkten vara att tre skatteområden är dyrare än två. Politiskt blev detta möjligt till följd av en koalition mellan Konservativa, Venstre samt Dansk folkeparti. I och med reformen gick Danmark från 14 lands-ting (amter) till 5 regioner. På kommunal nivå innebar reformen en sammanslagning, från tidigare 271 kommuner till nuvarande 98 kommuner.

Under perioden 1998-2004 genomfördes i Danmark tre utredningar gällande regionaliseringsprocessen, varav den s.k. Strukturkommissionen var den sista. I utredningarna presenterades i huvudsak argument för starka regioner. Implementeringen av detta förslag måste i en nordisk kontext betraktas som mycket snabb. Aalbu nämnde i sin presentation exempelvis att Strukturkommissionens utredning presenterades 9 januari 2004 och att remisstiden begränsades till 9 april samma år. Mot bakgrund av att regeringen presenterade sitt förslag redan den 27 april 2004 kan man utgå ifrån att remissinstansernas synpunkter behandlades mycket översiktligt. Under perioden 2004-2005 togs nya lagförslag fram samtidigt som förhandlingar om de nya kommungränserna genomfördes. Redan i november 2005 hölls region- och kommunalval. Resultatet, enligt Aalbu är en svagare regional nivå, med direktvalda sjukhusregioner utan egen beskattning.

Beträffande Finland är i dagsläget 415 kommuner ansvariga för all service. Detta sker antingen genom att ansvaret axlas av den enskilda kommunen fullt ut eller genom s.k. samkommuner. Beträffande regionaliseringsprocessen är denna ett politiskt initiativ som initierat av regeringen genom *PARAS-projektet* år 2005. Lagen om reformprocess antogs av den finska riksdagen i februari 2007. I september 2007 levererade kommunerna sina planer för långsiktig serviceproduktion. Alternativen som gavs kan sammanfattas i det följande:

- Fler uppgifter över till samkommuner, eller
- Fler uppgifter över till värdkommuner, eller
- Kommunsammanslagningar

Under 2007 har uppdrag givits till det s.k. ALKU-projektet att utreda en ny statlig struktur.

I fallet med Norge menade Aalbu att regionaliseringsprocessen hamnat i en politisk återvändsgränd. Enligt det s.k. Oppgavefordelingsutvalget (2000) rekommenderades färre och större regioner med utvidgat ansvar. Detta förslag till trots tog staten över sjukhusen från 2002. Vidare har Kommunförbundet i Norge föreslagit en indelning om 7-9 regioner med rekommendationen att dessa ges nya uppgifter. Den norska regeringen sade dock nej till kommunförbundets förslag. I stället presenterade regeringen i december 2006 två alternativ. Det första alternativet byggde på 16-19 landsting (fylken) med ett något utvidgat ansvar, medan det andra alternativet innefattade 5 regioner med ett något mer utvidgat ansvar.

Aalbu noterade i sammanhanget att regeringen – i en kompromiss mellan Socialdemokraterna och Centern – eliminerade incitamentet till att gå vidare med regionbildningen då man tog bort sambandet mellan storlek och ansvaret. Därmed har den norska regionaliseringsprocessen kommit att avstanna.

Vad gäller det svenska fallet sammanfattades bilden med orden att regionerna vill men inte regeringen. Den nuvarande länsindelningen fastslogs redan 1974 och sedan dess har en lång rad utredningar presenterats i frågan. På försök bildades två regioner under slutet av 1990-talet: Region Skåne 1997 samt Västra Götalandsregionen 1998. Under 2000 gjordes en utvärdering av hur dessa båda regioner fungerat och utfallet var i huvudsak positivt. Den dåvarande socialdemokratiska regeringen motsatte sig dock en fortsatt regionaliseringsprocess.

Under perioden 2003-2007 kom den s.k. Ansvarskommittén att utreda frågan om regioner ytterligare. Kommitténs förslag var en indelning om 6-9 regioner med utökat ansvar, innefattande bl.a. frågor rörande sjukvård och regional utveckling. Kommunförbundet ställde sig positivt till detta förslag men Stockholm stad och Stockholms landsting förklarade sig negativt inställda. Den senaste rapporten på temat regioner presenterades i maj 2008 av Landstiget. Aalbu sammanfattade denna passage med konstaterandet att sjukhuslogiken står emot regionalutvecklingslogiken och att fortsättningen är osäker.

En relevant invändning då vi diskuterar regionaliseringsprocessen är naturligtvis frågan "Varför diskuterar vi regionalisering just nu?". Aalbu valde i sin presentation att lyfta fram några centrala förklaringsfaktorer. Först och främst kan vi konstatera att vi har en åldrande befolkning och därmed en stigande kostnad för sjukvården. Vidare är förändringsbehov något som växer fram över tid. Det nuvarande systemet är inte avpassat för dagens eller morgondagens krav. Snarare är det så att den nuvarande strukturen avspeglar de krav som var gällande då systemet utformades. Ett tredje skäl till att regionalisering diskuteras idag är enligt Aalbu att teorier om ekonomisk utveckling inte sällan har ett regionalt fokus: kluster, innovationssystem, triple helix, kreativa regioner, osv. är exempel på återkommande begrepp i denna diskurs.

Vilka argument kan då resas för respektive emot regionaliseringsprocessen? Aalbu valde att strukturera dessa i tre typer av argument: demokrati, effektivitet och ekonomisk tillväxt.

Vad gäller demokratispekten är argumentet för en regionalisering att en sådan process skulle återupprätta sammanhangen mellan den politiska geografin och familjernas och företagens geografi. Mot detta ställs bilden att stat och kommuner räcker då det inte finns något intresse för regioner. Vidare hävdas det att regionerna blir för stora. Därmed kommer den gemensamma identiteten att utebli. Till detta fogas argumentet att kommunerna blir starkare utan regioner.

Beträffande effektivitetsargumentet är ett skäl till att fortsätta processen att regionerna medför ett tillräckligt stort befolkningsunderlag för specialiserade tjänster. Därmed skapas förutsättningar för bättre kompetens i förvaltningen – det är helt enkelt otillräckligt med en enda expert här och var. En regionalisering möjliggör även en samordning mellan politikområden och aktörer i större grad än tidigare. Mot detta ska ställas att byråkratin och skatterna blir större med tre nivåer (kommun, region och stat). Det framstår som mer rättvist, och därmed bättre, att staten styr eftersom vi annars riskerar mer olikhet.

Gällande regionaliseringens effekt på den ekonomiska utvecklingen verkar denna positivt i meningen att det på regional nivå skapas politiska förutsättningar att hantera de utmaningar som är regionspecifika. Vidare framhålls att stora regioner har bättre förutsättningar att implementera större strategiska insatser. Mot detta ställs argumentet att den offentliga utvecklingspolitiken inte resulterar i någon tillväxt och därmed finns inget behov av en regionaliseringsprocess. Därutöver finns det pragmatiska argumentet "Vi klarar oss – vi är stora nog". Till detta fogas argument av typen "Det har fungerat i 400 år – varför förändra nu?" eller "Processen går inte till på rätt sätt".

Aalbu gjorde i sin genomgång en distinktion mellan de olika argument som används i debatten. Dessa kan t.ex. vara prediktioner i meningen deduktiva – logiskt härledda – argument. Det kan även handla om prognoser om vad som sannolikt kommer att hända. Denna typ av argument är ofta grundade på historiska erfarenheter eller vetenskapligt underbyggda skattningar. Den tredje typen av argument hänförs till kategorin profetior. Dessa har sin grund i tro, gissningar eller framtidsspekulationer.

I anslutning till detta framhöll Aalbu att argumenten handlar mindre om fakta än om intressekonflikter och värdekonflikter – och då existerar ingen "sann" lösning. Vidare är det värt att notera att en strukturreform i politiken kan tjäna andra syften än administrativ effektivitet. Politiken är därmed rationell ut i från ett maktperspektiv. Då frånvaron av reform inom regionaliseringsdebatten ska förklaras görs detta delvis med att rapporterna inte levererar tillräckligt positiva förväntningar för att motivera en strukturomvandling.

Aalbu avslutade sin presentation med ett par konklusioner. Den första av dessa var att alla utredningar tenderar att visa på samma sak i regionfrågan. Utmaningen är att skapa en struktur som håller de kommande 50 åren och som ger en bättre arbetsdelning mellan regelförvaltning och politik. Vidare bör en sådan struktur förstärka de territoriella elementen i samhällsstyrningen samt baseras på funktionella samband, exempelvis bostad-arbetsmarknad-utbildning-näringsliv. Problemet är dock att det är svårt att skapa bred enighet då värde- och intressekonflikter inte kan elimineras. Som avslutande ord nämnde Aalbu att politisk vilja är nödvändig för att genomdriva en reform som hotar så många starka intressen

ANFÖRANDE OCH AVSLUTANDE DISKUSSION PÅ TEMAT "HUR SER JAG PÅ DEN FRAMTIDA REGIONALA ORGANISATIONEN?"

BO KÖNBERG, LANDSHÖVDING SÖDERMANLANDS LÄN.

Bo Könberg öppnade sitt anförande med att konstatera att regionaliseringsprocessen går långsamt. Till grund för detta påstående anförde han argumentet att ärendet utretts sedan 1959, dock utan nämnvärt resultat i praktiken.

Inledningsvis redovisade Könberg även några av sina normativa utgångspunkter. Exempelvis anser han att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt och att direktval är bättre än indirekta val. Vidare är tillväxt bättre än stillestånd, och i händelse av att man som beslutsfattare har ansvar ska man också ha kontroll över inkomster och utgifter.

Ska man ha regioner? Enligt Könberg är detta i grunden en praktisk fråga. Så är exempelvis behovet i Tyskland större än det är på Island. Härav följer att antalet invånare och kommuner är viktiga parametrar. Om ett land har få kommuner av svensk medelstorlek – säg ett fyrtiotal – finns således ett mindre behov. I fallet med Sverige anser emellertid Könberg att vi under lång tid framöver sannolikt kommer att ha över 200 kommuner. Således behövs någon form av politisk "mellannivå".

Könberg konstaterade mot bakgrund av hur situationen ser ut runt Mälardalen att en tydlig struktur saknas i dagens Sverige. Förutom landsting och länsstyrelser finns i Mälardalen en rad andra intressenter i regionala frågor, däribland Mälardalsrådet och Stockholm Business Alliance. Detta skapar osäkerhet kring hur den regionala nivån ser ut, och därmed även osäkerhet om hur ansvar ska utkrävas.

Könberg gick därefter vidare till att tala om beskattningsrätten. Principen borde vara att med ekonomiskt ansvar följer beskattningsrätt. Därefter ställdes frågan huruvida regionerna och primärkommunerna ska betraktas som likvärdiga i meningen av samma grad, eller om vi bör ha någon form av hierarki. Han avvisade tanken på en hierarki mellan de två kommunala nivåerna. Könberg knöt an till Lindeborgs tidigare föredrag då han pekade på att territoriet utgjorde utgångspunkten för föredraget "Vad är en region?". Problemet, enligt Könberg, uppstår då identiteten inte sammanfaller med den praktiska verkligheten, exempelvis i termer av vad man bor och vad man arbetar. Att regionerna baseras på vad som framstår som funktionellt måste därmed utgöra en central utgångspunkt för resonemangen kring regionaliseringsprocessen.

En annan fråga som berördes är storleken på de tilltänkta regionerna. Könberg konstaterar att vi idag har 21 län och att en regionindelning borde stanna vid strax under tio regioner. Principen att "ingen får vara för stor men heller ingen för liten" är möjlig att kritisera. Könberg menar

att frågan om regionernas storlek inte får bli en stoppkloss i debatten, även om han själv gärna skulle se att regionerna innehöll runt en miljon invånare. En alltför stark storstadsregion kan dock bli problematisk, vilket exemplen med Athen och Köpenhamn påvisar. Aversionen mot en utpräglad storstadsregion tycks dock mindre idag jämfört med för 20 år sedan. Om man å andra sidan väljer att ha små regioner, säg av Hallands eller Gotlands storlek, är det rimligt att dessa får leva med det faktum att Länsstyrelsen i fall som dessa finns lokaliserad till annan ort. Då större regioner ställs mot mindre blir en naturlig följdfråga om de mindre också ska ha mindre makt än de större regionerna. Könberg förklarade sig dock motståndare till en sådan princip – vi bör inte ha asymmetri vad gäller maktbefogenheter.

Under den utredningstid som Könberg menar startade 1959 har ett antal viktiga förändringar skett. Mest notabelt är storlandstingets tillkomst i Stockholmsområdet och regionförsöken med Skåne respektive Västra Götaland under 1990-talet. Vad gäller införandet av regioner menar Könberg att det inte är rättvist att hävda att "Stockholm" är emot att processen går vidare. Sett till de politiska partierna är Moderaterna (m) uttalat emot, medan Miljöpartiet (mp) tvekar. Följaktligen finns en majoritet för att gå vidare med regionaliseringsprocessen. Vad gäller frågan huruvida försöken med Region Skåne samt Västra Götalandsregionen ska permanentas har kommunminister Mats Odell (kd) lovat att lämna ett besked under hösten 2008.

Könberg avslutade sitt resonemang kring regionaliseringsprocessens framtida utveckling med att ställa den retoriska frågan "Om ett alternativ både är mer demokratiskt och mer effektivt – är det då inte det självklara valet?". Könberg menade i tillägg att nära nog ett halvt sekel av utredande i kombination med nästan eniga remissinstanser borde vara ett tillräckligt underlag för att gå vidare i denna fråga.

MARIE-LOUISE HILMERSSON, (C), ORDFÖRANDE REGIONFÖRBUNDET SÖDRA SMÅLAND.

Hilmersson inledde sitt anförande med att konstatera att också i lokalpressen förekommer titt som tätt insändare på temat regionaliseringsprocessen. Hon tog denna iakttagelse till intäkt för att resonemanget om regionalisering inte bara är ett samtalsämne för politiker och tjänstemän.

Hilmersson övergick därefter till att resonera kring Regionförbundet södra Småland. Namnet var enligt talaren valt med hänsyn till det etablerade varumärke som "Småland" utgör. I Regionförbundet södra Småland har man vidare tagit ett principbeslut att man vill verka för ökad samverkan med Blekinge och Skåne. Det finns enligt Hilmersson på flera platser i landet en oro för att just ens egna lokala territorium ska bli över, dvs. att ingen av de närliggande regionerna ska visa ett aktivt intresse att vilja inkludera ens lokala närområde i just sin region.

Regionförbundet södra Småland är tämligen ungt då det bildades 2007. Det består idag av åtta kommuner och ett landsting. Hilmersson talade därefter om geografi i allmänhet och kartor i synnerhet: ska Kronoberg tillhöra Blekinge, Skåne eller bör vi kanske verka för en region bestående av hela Småland? Denna fråga är svår att besvara i dagsläget.

Hilmerssons intryck vad avser regionaliseringsprocessen är att Sverige håller på att stöpas om, och att detta är en process som inte går att stoppa. Däremot bör man ge utrymme för den regionala indelningen att växa fram underifrån. Vidare bör man vara flexibel i sin inställning till regionernas storlek. De regioner som slutligen bildas bör ha sin utgångspunkt i samverkan, transporter, infrastruktur, sjukvård, utbildning, etcetera. Hilmersson noterade dock att större regioner sannolikt har större möjligheter att vara framgångsrika i kontakten med staten jämfört med mindre regioner.

Avslutningsvis menade Hilmersson att egen beskattningsrätt, eget ansvar samt direktvalda organ var viktiga hörnstenar för de regioner som komma skall. Vi bör dock inte pressa fram något som i efterhand visar sig vara förhastat, utan snarare skynda långsamt.

ÖPPEN DISKUSSION

Bo Könberg inledde den öppna diskussionen med att ställa frågan "Vad är det som gör att inte Skåne, södra Småland och Blekinge ansökt om att få bilda en region?". Marie-Louise Hilmerssons svarade att representanter för berörda parter bildat en arbetsgrupp för fortsatta diskussioner i frågan. I Kronoberg finns dock partipolitiska skiljelinjer att ta hänsyn till. Exempelvis har Vänsterpartiet (v), Miljöpartiet (mp) samt Centerpartiet (c) uttalat att man vill ha Småland som bas för regionindelningen.

En representant för Moderaterna i Blekinge antydde att i just Blekinge är Moderaterna (m) för en samverkan med Skåne, Blekinge och Kronoberg. Däremot har Skånes företrädare enligt samme sagesman uttryckt viss skepsis vad gäller en dylik regionkonstellation.

Lisbeth Lindeborg underströk återigen vikten av att skynda långsamt i denna process. Vi måste acceptera att processer av detta slag är långsamma till sin karaktär. Vidare varande Lindeborg för synen på Ansvarskommitténs rapport som en trosbekännelse. Att hysa en rädsla för att "bli över" är irrationellt. I stället bör man försöka utröna vad folket vill. Att forskare och politiker för debatten snarar än folket ansåg Lindeborg vara ett olyckligt sakernas tillstånd. Viktigt således att föra ut denna diskussion till de bredare folklagren. Frågan om Kronoberg ska tillhöra en Smålandsregion eller Region Skåne kan mycket väl underställas folket i en folkomröstning ansåg Lindeborg, ett förslag som fick bifall från bland annat riksdagsledamoten Karin Svensson Smith (mp).

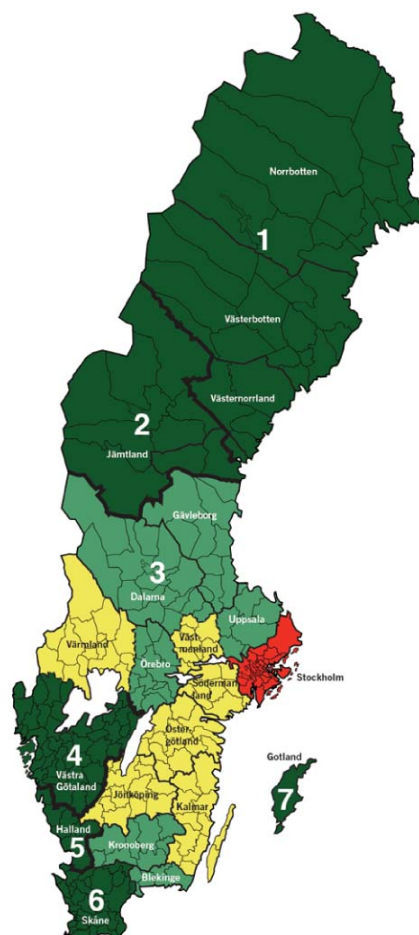
En talare som representerade Skåne underströk att vare sig kommunerna eller de nuvarande regionerna ännu inte ställts inför någon allvarlig kris. I sammanhanget är det därför värt att notera att Stockholm har en imponerande balansräkning. Detta är något som stämmer till eftertanke menade denne talare. Vidare argumenterande han för införandet av s.k. omvänd bevisföring i debatten om regionaliseringen, dvs. de som inte vill se en förändring måste tvingas ange sakliga argument till varför status quo är att föredra framför förändring.

Ännu en talare från Skåne underströk vikten av att kommunerna får säga sitt i regionaliseringsfrågan. Som ett exempel angav han frågan huruvida Region Skåne ska permanentas eller ej.

Hallgeir Aalbu anförde att landskapsindelningen är anmärkningsvärt gammal. Då vi har problem med åldrande befolkning och med infrastruktur blir inget blir bättre av att vänta. Vad beträffar frågan om den lokala identiteten ansåg Aalbu snarare att denna stärks då stora regioner inrättas. Det finns därmed inte några substantiella argument för att vänta längre. Att staten inte vill ska snarast ses som ett uttryck för att den söndrar och härskar enligt Aalbu.

Anders Lidström fogade till diskussionen frågan om det är folkomröstningar som ska avgöra frågan om regionaliseringen, eller om det är det representativa demokratin som ska tillåtas verka? Lidström menade att det är på den politiska nivån som åsiktsbildningen finns medan medborgarna i stort saknar kunskap om dessa frågor. Som exempel anförde Lidström att i norra Sverige har två regioner ansökt om att få bilda nya regioner från och med riksdagsvalet 2010 och att detta drivs på av kommunerna och landstingen i norr.

Bo Könberg anförde i en replik på tidigare inlägg att han ansåg folkomröstningsinstrumentet som acceptabelt i tveksamma kommuner med motiveringen att kommuner ska inte tvingas ingå i en region mot sin vilja. Sitt inlägg avslutade Könberg med att åter understryka att han ansåg att vi inte bör vänta längre med denna process utan att tiden nu är mogen för att gå från ord till handling.



SUMMERING AV DAGENS WORKSHOP

Pontus Tallberg tackade huvudtalare samt övriga workshopdeltagare för visat intresse och lovade att återkomma under våren med ytterligare inlägg i regionaliseringsdebatten samt ett referat från workshopen.

Vid pennan,

Otto Petersson

Doktorand i statsvetenskap

Växjö universitet

REGIONER I SVERIGE?

OLLE SCHMIDT, EUROPAPARLAMENTARIKER (FP)

Länge har regeringen brottats med frågan om det där med regioner är något för Sverige. Statsministern har hela tiden uttryckt sin skepsis. Kanske borde han lära en del av sin kollega i Danmark?

På sitt bord har regeringen fem ansökningar om regionala nybildningar; Region Norra Sverige, Region Mittsverige (Jämtland med Sundsvall och Ånge), Svealandsregionen (Uppsala, Dalarna, Gävleborg), Region Halland och Region Gotland. I övriga delar av vårt land pågår diskussioner, bland annat i Blekinge och Kronoberg som söker sig till Skåne. Värmland som strävar åt Västra Götaland.

Jag tror mig veta att moderaternas tveksamheter handlar om flera saker: att Sverige är för litet befolkningsmässigt, att Sverige är för stort geografiskt, att Sverige inte ser ut som andra länder, att Sverige inte har historiska traditioner med regioner och att få medborgare egentligen bryr sig.

Liknande argument har funnits (och finns) i mitt och övriga partier i varierande utsträckning.

Jag minns vilka stormar Sveriges regionala styre kunde utlösa, när jag för tjugofem år sedan började ifrågasätta "den regionala röran", dock inte i Skåne. Här fanns tidigt en förståelse för att allt inte behövde beslutas centralt och att den regionala kraften i hög grad låg outnyttjad i Sverige. Självfallet var också Skånes danska historia en del av förklaringen till viljan att tänka nytt.

Det var Murens fall och det svenska EU-inträdet som på allvar satte fart på den svenska regiondebatten, där Skåne och Västra Götaland har bildat förtrupp och i mångt stått som förebild för de förslag som den startliga Ansvarskommittén presenterade för regeringen tidigt förra året.

För statsministern och andra tveksamma rekommenderas en nyutkommen antologi "Regioner i Europa" med Pontus Tallberg som redaktör. I de skilda uppsatserna får man lära sig att regionernas historia i Europa och att beslutskraften ser mycket olika ut. Befolkningsantalet varierar, likaså geografin. Ett land som Tyskland har en gammal federal tradition, där federalismen är satt på prov. I andra länder som Polen och Storbritannien växer regioner fram ur starka enhetsstater. Ett gemensamt drag för att regiontanken fått fäste i det nya Europa är att den nationella nivån med öppna gränser under decennier minskat nationens entydiga roll.

Redan i EU:s Maastrichtfördrag lyftes regionernas ställning fram och en särskild Regionkommitté bildades. Denna utveckling stärks ytterligare genom Lissabonfördraget, där den lokala och regionala demokratin poängteras.

Flektivdemokrati är numera inte bara ett begrepp för statsvetare utan en realitet i den globala samvaron. Som en av författarna påpekar - Mattias Legnér - har regionbegreppet en vidare betydelse än det geografiska, "att beskriva relationen mellan ett maktcentrum (vanligtvis staten) och en periferi (provinsen)". Det handlar om medborgarinflytande.

En stor fråga i hela Europa – och globalt – är den pågående urbaniseringen. Som Anders Lidström nämner bodde år 1950 drygt 50 procent av Europa befolkning i städer. Förra året var den siffran 72 procent och år 2050 beräknas 84 procent av européerna bo i städer. Denna utveckling utmanar givetvis de gängse beslutsstrukturerna.

De nära frågorna skall hanteras lokalt, men den ökande rörligheten inom ett allt större geografiskt område kräver andra beslutsmodeller. Med samverkan kan man komma långt, det är sant. Om man däremot vill ha en mer demokratisk förankring inom områden som miljö, planering och kollektivtrafik behövs ett bredare och tydligare politiskt uppdrag på regional nivå. Det visar erfarenheterna från Skåne och Västsverige.

Därför är det olyckligt att där problemen kanske är störst i vårt land, Stockholm och Mälardalen – har man svårast att finna en regional modell.

Att sjukvården i Sverige dominerar den regionala debatten har historiska rötter med bildandet av landstingen och välfärdsstatens framväxt. Här är svaren inte givna, men sjukvårdens struktur får inte skymma sikten för en rimligare regional nyordning i Sverige.

Genom bidrag från Lisbeth Lindeborg, Suzanne Defresne, Olle Jonäng, Siv Sandberg m fl får såväl regionkramare som regionskeptiker mer kunskap om hur regionerna ser ut i Europa – och Kanada.

Vi vet att regionaliseringen av Skåne har lyft samarbetet inom Öresundsregionen.

Själv tror jag att Sverige skulle må väl av ökat regionalt självstyre. Men det måste ske i en takt där de politiska företrädarna kan hämta sin legitimitet från medborgarna.

En lyckosam regionalisering av Sverige kan inte dikteras från Stockholm.

Texten har tidigare publicerats i Gränsbrytning, nr 2, 2009.

NÅGRA SYNPUNKTER PÅ DEN SVENSKA REGIONALISERINGSPROCESSEN UR ETT EUROPEISKT PERSPEKTIV

JOAKIM NERGELIUS, PROFESSOR I RÄTTSVETENSKAP, ÖREBRO UNIVERSITET

När detta ursprungligen skrevs, i januari 2009, var det mycket oklart om och hur det svenska regionaliseringsförsöket kommer att utvecklas. Regeringen vägrade länge att ge besked om huruvida det ens blir någon fortsättning bortom 2010 på regionprojekten i Skåne och Västra Götaland och om Ansvarskommitténs ganska djärva förslag från 2007 med 6-9 nya storregioner skulle kunna förverkligas. Så småningom, i månadsskiftet januari-februari, kom dock till sist ett förslag vilket som bekant permanentar de två förstnämnda, äldsta regionprojekten, samtidigt som även Halland och Gotland tillåts bli regionkommuner.

”Reformen” känns dock som helhet något modest; för Hallands och Gotlands del frågar sig vän av ordning vad skillnaden egentligen blir mot nuvarande län och landsting, medan övriga, stora delar av landet sålunda inte påverkas alls av förändringen. En allmän reflektion är att det egentligen var ganska märkligt att det inte gick att nå längre i frågan, mot bakgrund av att till synes endast ett parti (moderaterna eller snarare dess ledning) och en del av landet (Stockholm med omnejd) motsatte sig en mer djupgående förändring. Att frågan lär återkomma på den politiska dagordningen under nästa mandatperiod känns därför helt självklart.

Låt oss emellertid nu ändå, mot denna måhända inte alldeles ljusa framtidsvy, försöka skärskåda det svenska regionprojektet lite närmare, i ett internationellt, särskilt europeiskt perspektiv.

En första reflektion är då, precis som Lisbet Lindeborg med viss skärpa klagör i antologin *Regioner i Europa* (Region Skåne och Västra Götalandsregionen 2008), att regioner runtom i Europa kan se ut på olika sätt. Detta var också ett av de mest slående intrycken då jag för några år sedan tjänstgjorde vid EU:s regionkommitté i Bryssel. Där trängs allt från kaxiga delstater i federala stater som Tyskland till traditionellt självständiga kommuner i Finland och Sverige samt småstater som Luxemburg och Malta, där den regionala nivån av förklarliga skäl är än svagare utvecklad. Någonstans mittemellan finns ”svagare” nationalstater som Holland och Irland, där den regionala nivån trots allt gör sig påmind. Bilden kompliceras så av den ständigt ökande regionala autonomi i Italien och kanske särskilt Spanien, där ju även en slags asymmetri, med klar åtskillnad mellan olika regioner tycks vara på väg att växa fram. Som konstaterats i tidigare skrifter från Region Skåne och Västra Götalandsregionen är kanske detta rentav den mest realistiska framtidsmodellen för svensk del, när allt kommer omkring?¹

¹ Se t.ex. den av Region Skåne och Västra Götalandsregionen 2005 utgivna *Självstyrelse på lokal och regional nivå – Perspektiv på det lokala och regionala ansvaret för framtidsfrågorna* (red. P. Tallberg).

Oavsett hur det förhåller sig med den saken så är det naturligtvis riktigt, som Lindeborg framhåller, att kultur och identitet är två synnerligen viktiga – och måhända något förbisedda – faktorer då det gäller att avgöra vad som kan konstituera en region. Just detta förhållande ger oss emellertid också anledning att konstatera att det knappast är här som förutsättningar för regionaliseringsprocessen i Sverige saknas; tvärtom finns ju distinkta regionala särdrag och identiteter sedan mycket länge i flertalet landsändar (Skåne, Småland, Göteborg med omnejd, Värmland, Gotland, Östergötland, Dalarna och vidare till olika delar av Norrland). Problemet i Sverige är kanske snarare att dessa, till stor del länsvist konstruerade och framväxta identiteter blivit så starka att de i dag möjligen kan ses som hinder på vägen mot mer regionala identiteter. Å andra sidan är argumenten för regionalisering i Sverige snarare ekonomiska och konstitutionella än kulturella. Och det faktum att regionaliseringsdebatten ofta tycks utgå från praktiska frågor som sjukvård snarare än djupt kända behov av regional kulturell samhörighet på olika håll i landet är inte i sig ett hinder mot att olika slags regionala identiteter mycket väl kan uppstå längre fram i tiden; som snart sagt all modern forskning visar är identiteter av detta slag till största delen sociala *konstruktioner* snarare än något en gång för alla givet. De kan därför mycket väl skifta i en inte alltför avlägsen framtid, eller rentav stärkas inom ramen för större administrativa enheter.

Samtidigt står det emellertid fullt klart att Sveriges långa historia som en centraliserad nationalstat i sig försvårar förverkligandet av en regelrätt svensk regionaliseringsprocess. Mycket av det politiska motståndet mot planerna som i dag finns på nationell nivå måste förstås främst som ett försök att värna om en modell som faktiskt härrör ända från Gustav Vasa och Axel Oxenstierna. Varje jämförelse mellan Sverige och andra europeiska stater måste ta det faktum att inte bara regioner utan även stater skiljer sig åt i beaktande, samtidigt som vi då också kan konstatera att de övriga riktigt gamla europeiska nationalstaterna Frankrike och Storbritannien på senare år väsentligt ökat utrymmet för regionalt självstyre – utan att centralmakten för den skull tycks ha försvagats nämnvärt.²

Den europeiska utvecklingen på området går onekligen i vågor, av vilka den senaste men troligen inte sista inleddes i början på 1990-talet, efter Berlinmurens fall. Processen har dock om inte fördröjts så inte heller direkt påskyndats av EU:s utvidgning med tolv i allt väsentligt små medlemsstater under 2000-talet. Dessa har haft helt andra prioriteringar än att bidra till en fortsatt regionutveckling. Samtidigt är EU som aktör i dag alltför upptagen av andra frågor för att kunna vara en pådrivande kraft i regionaliseringsarbetet.

Vad som emellertid ändå karakteriserar denna senaste fas i Europas "re-regionalisering" och som skiljer den från tidigare vågor är det starkt ökade intresset för gränsöverskridande regionsamarbete. Detta ser vi i gränstrakter mellan Frankrike-Tyskland, Frankrike-Italien, Italien-Österrike, Spanien-Portugal och på många andra håll. Inte heller den svenska regionaliseringsprocessen hade gjort sig gällande med tillnärmelsevis samma kraft utan det starka intresset för sådana öppningar i Skåne (mot Danmark och i förlängningen Tyskland),

² Även den fjärde gamla nationalstaten Danmark genomförde under 2007 en reform på detta område, vilken dock snarast gick i centraliserande riktning.

Västra Götaland (Oslo) och norra Norrland, med Tornedalen som tydligaste exempel. I förlängningen torde rimligen detta tryck och intresse väga tyngre än snävt nationella traditioner, ehuru processen kan fördröjas i de fall där kärleken inte är riktigt besvarad (vilket ju tyvärr ibland tycks vara fallet från danskt håll).

Vi väntar, som sagt, ännu på vad som kan följa av Ansvarskommitténs betänkande. I väntan på det kan vi konstatera att Grundlagsutredningens förslag (SOU 2008:125) till ny Regeringsform innehåller en paragraf (14 kap. 5 §) som till skillnad från i dag faktiskt möjliggör kommunal skatteutjämning, dvs överföring av skattemedel från en kommun till en annan. Kanske kan liknande arrangemang även vad gäller regioner vara ett lockbete för en framtida regionalisering? Möjligen är denna fråga för tidigt väckt, men diskussionen om framtida skatteuttag i olika delar av Sverige – och hur det påverkas av landets administrativa indelning i län, landsting, regioner respektive antal kommuner – lär under alla omständigheter vakna, oavsett vilket öde Ansvarskommitténs förslag möter under 2009.