

Två olika perspektiv på Sveriges framtid

En kritisk granskning av Ansvarskommitténs centralbyråkratiska framtidsmodell grundad på ett lokalt perspektiv på hur Sverige kan styras

Utsiktspunkt och värderingar styr förslagen

En statlig utredning som exempelvis den som Ansvarskommittén avslutat efter 4 års arbete i en parlamentariskt sammansatt utredningsgrupp har som regel att strikt följa de konkreta direktiv som landets regering utformar. Det skall mycket till om en utredningsordförande kan sitta kvar om man frångår direktivens kärnpunkter. Regeln är ju den att regeringen väljer den ordförande som den ser som garant för direktivens fullföljande i ett konkret förslagsbatteri. Dessutom styr den urvalet av sitt eget partis (eller styrande partiers) ledamöter i en parlamentarisk kommitté. Syftet är givetvis att inte äventyra de slutliga förslagens huvudinnehåll – sett med regeringens styrande perspektiv.

En annan regering hade säkerligen formulerat andra direktiv om frågan överhuvudtaget hade underställts en stor statlig utredning. Om exempelvis de aktörer som arbetar med landsbygdens intressen i förgrunden hade beställt eller själva genomfört en utredning hade både direktiv och slutförslag med stor sannolikhet sett annorlunda ut.

Fokus i utredningsdirektiven är i stark sammanfattning:

att lägga förslag om att få till stånd en effektivare styrning av den statliga verksamheten

att pröva om statens organ är ändamålsenligt organiserade och motsvarar morgondagens krav

att om möjligt öka landets ekonomiska utvecklingskraft

att analysera och bedöma om uppgiftsfördelningen mellan de tre olika nivåerna i samhället (den lokala, regionala och centrala) är ändamålsenlig sett i ett framtidsperspektiv

att säkra att vår välfärdsmodell kommer alla medborgare och hela landet till del samt

att ge medborgarna ...”bättre förutsättningar till inflytande, insyn och ansvarsutkrävande”.

Hur dessa direktiv skall tolkas och praktiskt om möjligt garanteras med skilda konkreta förändringsförslag är en helt öppen fråga. En statlig traditionell utredning lägger i frågor som dessa huvudvikten vid statens styrning och kontroll medan en utredningsgrupp som exempelvis vill garantera att alla regioner och kommuner skall få rättvisa villkor för en allsidig utveckling av Sverige säkerligen skulle ta fasta på andra prioriteringar och förslag – även med de aktuella direktiven som utgångspunkt. Den senare gruppen skulle säkerligen betona den lokala nivåns avgörande roll och syn på välfärd och kräva en statlig anpassning till de varierande villkoren och förutsättningarna för välfärdens utveckling istället för tvärtom.

Kommentar till bokens uppläggning

Skriftens fem kapitel är ordnade så att varje kapitel innehåller 3-5 olika och centrala frågeställningar som inleds med en kort redovisning av ett urval av fakta från Ansvarskommitténs slutrapport ”Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft” (SOU 2007:10) Därefter kommer författarens egna reflektioner samt alternativa synsätt och förslag under den genomgående rubriken ”Ett alternativt perspektiv på frågan (-orna).

Skriftens författare

Innehållsförteckning

Två olika perspektiv på Sveriges framtid	sid 4
Utsiktspunkt och värderingar styr förslagen	sid 4
Kapitel 1.	
Omvärld, framtid och miljö	sid 5
Om grundläggande värderingar	sid 5
Ansvarskommitténs referensramar	sid 6
Utredningens underlagsmaterial	sid 7
Vad är ett medborgarperspektiv?	sid 9
Det stressade tidsschemat	sid 11
Kapitel 2.	
Staten som det godas garant	sid 13
Hur Sverige styrs i dagens samhälle	sid 13
Statens försvinnande service	sid 15
Kunskapsstyrning kontra vad?	sid 16
Samhällsplanering uppifrån eller nerifrån?	sid 17
Staten som kontrollant eller överhuvud?	sid 19
Kapitel 3.	
Byråkratins storregioner eller folkets arenor?	sid 21
Är större regioner alltid bättre än mindre?	sid 21
Universitet som en garanti för framgång	sid 23
Varför 6-9 storregioner och inte 16 eller 21?	sid 24
Är samarbete och samverkan sämre än storregioner?	sid 26
Är storregionernas gränser redan klara?	sid 27
Kapitel 4.	
Är den kommunala självstyrelsen hotad?	sid 29
Synen på de mindre kommunerna	sid 29
Är statlig kontroll av kommunerna nödvändig?	sid 30
Att styra genom normer eller kunskap	sid 32
Sämre demokrati på landsbygden?	sid 33
Kapitel 5.	
Landsbygdskommitténs framtidsvisioner	sid 35
Vem eller vilka tar ansvar för landsbygden?	sid 35
Landsbygdskommitténs framtidsvisioner	sid 35
Skall landsbygden ha särskild plats i regeringen?	sid 36
Efterskrift	sid 38

Kapitel 1

Omvärld, framtid och miljö

Om grundläggande värderingar

I en statlig officiell utredning som tar sig an en del av framtidens viktiga utmaningar och som vill omorganisera samhället och dess styrning på avgörande punkter behövs en allsidig och djup analys av den globala utvecklingens alla konsekvenser för vårt eget samhälle – både hot, begränsningar samt nya möjligheter. Det måste också finnas en diskussion om människors värderingar om hur det goda samhället skall utvecklas, tillgångarna fördelas mellan människor inom Sverige och världen och om vad som är väsentligast att uppnå de närmaste åren. Värderingsförskjutningar inom befolkningen är viktiga att notera och reflektera över i likhet med de allt strängare miljövillkoren i världen när det gäller vårt levnadssätt och vår roll i en allt tydligare global ekonomi.

Frågan är hur Ansvarskommittén/utredningen (i fortsättningen kallad **AU**) försökt att tackla dessa i stort svåra men avgörande frågor för det framtida samhället? Det är inte längre acceptabelt att exempelvis kräva en ökad ekonomiskt tillväxt utan att ange villkor och konsekvenser. Den tillväxt vi ser idag runt om i världen men även i Sverige innebär ju bl.a. betydligt fler godstransporter med ökade laster på vägarna, ett väsentligt ökat råvaruuttag i våra skogar och gruvor, en ökad energianvändning samt en större konsumtion av varor och tjänster i hela samhället bland hushåll och företag. Miljöeffekterna av våra handlingar måste tas på allvar och styra vårt levnadssätt och valet av framtidsvisioner.

Ansvarsutredningen talar mer om *hållbar samhällsorganisation* än *hållbart samhälle*, vilket är två helt skilda perspektiv. Det faktum att utredningens direktiv i första hand krävt organisatoriska förslag innebär inte att man som utredare kan bortse från dess rumsliga och materiella konsekvenser. Eftersom utredarna själva säger att man skall grunda sina förslag på ett medborgarperspektiv och vill garantera alla människor en god välfärd är diskussioner och slutsatser kring det hållbara samhället mycket viktigare än en hållbar samhällsorganisation. Den senare måste ju dessutom förutom att alltid hålla demokratins fana högst av alla fanor ständigt anpassas till hur både Sverige och världen förändras, vilket gör att det är omöjligt att skapa en samhällsmodell som skall hålla så länge som utredningen förutsätter – flera decennier framåt i en värld som förändras allt snabbare på allt fler områden.

Om man exempelvis kräver att människor ska pendla längre sträckor i en framtid för att få säkra jobb, vilket utredningen pläderar kraftfullt för, betyder ju detta att större arbetsmarknader leder till ökat bilåkande, större energiförbrukning, kanske en extra övernattningslägenhet samt mindre fritid och tid med familj och vänner. I ett sådant perspektiv krävs analyser av alternativa sätt att organisera en arbetsmarknad, vilket inte sker i den drygt 400 sidor omfattande slutrapporten, exklusive alla tusentals sidor av underlagsmaterial.

Vad som händer i en globalt alltmer ömsesidigt beroende värld bör därför ha ett stort utrymme i en utredning som har fått det något pretentiösa namnet "Ansvarsutredningen". Att lägga fram icke ansvarsfulla förslag bör ju knappast någon statlig utredning hänge sig åt.

Ett alternativt perspektiv på frågorna

Om man anlägger ett landsbygdsperspektiv på några av utredningens mest grundläggande värderingar kan man inledningsvis säga att landsbygden kan påverkas mer än andra regioner av den globala ekonomins utveckling. Detta gäller både positivt och negativt. Den tilltagande bristen på användbara energitillgångar ger landsbygden extra positiva chanser att skapa fler jobb och företag och därmed stärka landsbygdens chanser att bryta nuvarande i stort negativa befolkningsutveckling. Den ökade efterfrågan på kvalitetsmat leder i samma riktning.

Däremot kan till exempel EU:s prioritering av Östeuropa och därefter sannolika minskningar av det allmänna jordbruksstödet till samtliga EU-länder leda till att de nordiska länderna med sina högre produktionskostnader missgynnas när konkurrensen på olika delmarknader skärps.

Förutsättningarna för att landsbygden skall kunna ta vara på de stora positiva möjligheterna är dock att infrastrukturen har hög klass och att privat och offentlig service inte läggs ned som de senaste tio åren. Detta perspektiv saknas helt i AU. På dessa områden har landsbygden fått större handikapp gentemot de större tätortsregionerna det senaste decenniet. Den statliga service som finns kvar utanför residensorterna krymper fortfarande snabbt. Nu i maj 2007 finns hot om att ta bort s.k. små lokala skattekontor och att göra om Försäkringskassans kontor till små servicekontor på landsbygden. Detta sker efter att Arbetsförmedlingen koncentrerat sin verksamhet till större orter, att svensk Kassatjänst försvinner vid utgången av 2008 och att de polisiära resurserna snart är helt borta.

Att ta med klimat- och miljöfaktorer som styrande element i AU:s framtidsbild, vilket ju känns alltmer relevant för varje dag som går, skulle ha inneburit att utredarna påvisat fördelarna med lokal matproduktion och förädling av livsmedel, fördelarna med att minska eller behålla dagens pendlingssträckor för arbete, studier och servicebesök, fördelarna med att utlokalisera fler arbeten från större städer till små orter på landsbygden inom exempelvis den statliga sektorn o.s.v. Denna typ av resonemang saknas och görs inte heller trovärdiga i AU:s textmassor. Där räknar man istället med fortsatt uttunning av befolkningen på landsbygden och en koncentration av boende, arbete och service till storstäderna i respektive region.

Ansvarskommitténs referensramar

I en del av slutrapporten räknar man upp alla kontakter som utredningen haft med olika aktörer inom landet som underlag för utredningens ställningstaganden. Om man ser listorna på alla som varit med i något sammanhang där utredningsgruppen agerat ges intrycket att i princip hela svenska folket varit med i samtalen om utredningens slutsatser och förslag.

AU skriver i bilaga 4 följande:

”Sammantaget har kommittén under utredningsarbetet haft kontakt med många företrädare för såväl stat, kommuner och landsting som för andra organisationer och grupperingar i samhället. I vissa fall har kommittéledamöter och/eller några av sekreterarna medverkat som inledare i konferenser eller andra möten som anordnats till exempel av en enskild kommun, av en grupp kommuner eller landsting eller andra intresserade.

De breda konferenser som kommittén bjudit in till har betytt att personer från ett mycket stort antal kommuner, landsting, statliga myndigheter och andra organisationer både har kunnat ta del av det pågående utredningsarbetet och haft möjlighet att framföra reflektioner kring frågeställningar av vikt i sammanhanget” (sid 410 i slutrapporten).

På de följande sidorna räknar man upp alla Länsstyrelser, kommuner, Landsting, högskolor och forskningsinstitut, statliga myndigheter och andra organ, andra statliga utredningar, patientorganisationer, ideella organisationer, politiska partier, fackliga organisationer m.fl. Vid en okritisk granskning förefaller samråden med alla aktörer utanför utredningsgruppen ha varit med och påverkat utredningen på ett påtagligt sätt. Finns det möjligen andra tolkningar än AU:s egen av hela denna samtalsprocess?

Ett alternativt perspektiv på frågorna

Det är naturligtvis positivt att AU haft ett stort antal tillfällen under drygt fyra år då man kunnat informera respektive få synpunkter på sina tankar från många olika håll. Frågan är emellertid om man skall vara så imponerad av utredningens långa lista på "samtalspartners"? Författarna till denna del av slutrapporten har räknat in alla närvarande på de skilda konferenserna och seminarierna som samtalspartners och frågan är om en sådan tolkning kan tas på allvar?

När en statlig utredning bjuder in till en konferens under några timmar, vilket numera är vanligt i nästan alla statliga utredningsprocesser, är det ju inte detsamma som att alla närvarande får möjlighet att framföra sina synpunkter. Och även om det skulle vara så finns det ju inget som säger att en utredning tar intryck av allt som sägs. I regel är det de mest etablerade personerna som begär och får ordet medan majoriteten av församlingen – åtminstone om den är över 20 personer - av olika skäl aldrig säger något eller tar tillfället i akt. Det senare kanske beror på att man inte vill eller törs framföra en helt annan synpunkt, värdering eller slutsats jämfört med inbjudarnas egen eller etablissemangets ståndpunkter.

På en konferens som jag nyligen bevistade av det här slaget tog fyra landshövdingar placerade på första bänk hand om halva den utmätta tiden medan resten av den dryga 100-personersskaran inte hade möjlighet att på den timma som återstod formulera vare sig genomtänkta frågor eller egna svar på utredarnas påståenden eller inledningsresonemang. Ett annat skäl till att misstro de många kontakternas betydelse för utredningens slutliga innehåll är givetvis att en grupp utredare som successivt jämkar sig samman till en enig eller samstämmiga ståndpunkt (er) knappast är mottagliga för annat än det som stödjer deras linje. Om motsatt förhållande skulle råda hade vi exempelvis i AU:s slutrapport haft flera gedigna genomgångar och presentationer av alternativa slutsatser och förslag. Av detta finns det inte ett spår i den 429-sidiga förslagshandlingen.

Utredningens underlagsmaterial

En statlig utredning som enligt direktiven bl.a. skall föreslå hur den offentliga servicen via kommunerna, landstingen och staten skall garantera alla medborgare en bra välfärd/en väl fungerande service bör enligt min mening göra en någorlunda allsidig analys av hur alla de tre aktörsgруппerna lyckats eller misslyckats med detta i praktiken. På ett ställe i utredningsdirektivens inledning sägs följande: *"Målet för politiken måste därför vara att välfärden, i form av goda levnadsvillkor och en fungerande service med likvärdig kvalitet, säkras i hela landet"*.

För att få en uppfattning om olika metoder för att säkra detta viktiga och för majoriteten av medborgarna självklara mål skulle det enligt min mening varit naturligt att undersöka hur den statliga och kommunala servicen fungerar i verkligheten, om den varierar i kvalitet över landet och om det finns eller växer fram nya metoder för att säkra en bra välfärd åt alla medborgare.

Det finns många studier av hur regioner och kommuner i kris kunnat vända utvecklingen med hjälp av nya och okonventionella metoder för att bygga upp ett nytt näringsliv och nya serviceformer. Vi har också flera studier av likheter och olikheter i den offentliga men även privata servicen på lokal, regional och central nivå. Den framväxande sociala ekonomin har fått en ökad betydelse för att nå de mål som direktivet ovan pekar på. Frågan är hur A-n löst denna uppgift?

Ett alternativt perspektiv på frågan

Den sociala ekonomins framväxt i Europa men även i andra regioner i världen är ett av de mest spännande och viktiga utvecklingsdragen i våra välfärdssystem. Såvitt jag kan se får den sociala ekonomin inte någon som helst seriös behandling i slutrapporten trots att den i hög grad bidrar till att komplettera de offentliga välfärdsinsatserna med ideella arbetsprestationer. Både på landsbygden och i många förorter till storstäderna spelar den växande sociala ekonomin en allt större roll och tar över många av de moment som vi tidigare endast tilltrorde den samlade offentliga sektorn att klara av.

I många landsbygdsdistrikt har sociala kooperativ tagit över delar av äldreomsorgen, barnomsorgen, skolverksamheten, hemtjänsten och en rad andra funktioner som kommunerna har svårt att antingen finansiera på konventionellt sätt eller prioritera inom ramen för en tuff budget. I orter som Öje utanför Malung i Malung-Sälens kommun och Docksta i Kramfors kommun sköter sociala kooperativ i princip alla välfärdsfunktioner. De skulle sannolikt aldrig annars ha blivit utförda eller åtminstone inte till den höga kvalitetsnivå som nu gäller. I storstädernas förorter finns många kooperativ som bl.a. arbetar med att ge arbetslösa personer utbildning och personligt stöd för att de lättare skall kunna träda in på arbetsmarknaden och försörja sig själva.

Kombinationen av ideellt arbete inom det vi kallar social ekonomi – den del av samhällets totala verksamhet som drivs av ideella och ej vinstdrivande krafter och motiv – samt i första hand kommunernas traditionella arbetsinsatser kan vara en både fördelaktig och nödvändig modell för att klara ett brett välfärdsutbud i alla delar av landet och åt alla medborgare. Att AU inte diskuterat denna viktiga och nydanande samhällsinnovation är mer än märkligt, vilket också ledamoten Hans Andersson konstaterar i sitt intressanta särskilda yttrande till slutrapporten.

En annan reflektion kring just denna fråga kan man stimuleras att göra när man studerar och analyserar den extremt långa litteratur- eller referenslistan till slutrapporten. Där finns det mesta av den etablerade litteraturen och de officiella utredningarna man kan önska men det som saknas ger också en relief åt utredningens sätt att arbeta, välja, värdera och dra slutsatser. Analyser och undersökningar som gjorts av mängder av ideella organisationer, fackföreningar, LRF-avdelning, Folkrorelserådet och bl.a. en hel del kommuner om olika sätt att utveckla välfärden, den regionala utvecklingen, landsbygden etc. saknas helt.

Det som valts ut som underlagsmateriel är således nära nog undantagslöst producerat av maktpyramidens topp och speglar ofta etablissemangets syn på vad som är viktigt, hur man skall lösa olika problem och nå samhällets mest centrala välfärds- och utvecklingsmål. En liten notering i detta sammanhang är att nätverket SmåKom, som är ett samarbetsnätverk bildat 1989 för drygt 100 av landets befolkningsmässigt små kommuner, redan i juni 2003 överlämnade ett utförligt och konkret positionspapper till AU. Detta handlade om de små kommunernas perspektiv på kommunernas roll och nödvändiga förändringar för att stärka den kom-

munala självstyrelsen. Denna promemoria finns inte ens nämnd i listan över allt underlagsmaterial i slutrapporten.

Vad är ett medborgarperspektiv?

Ansvarsutredningen har ställt upp ett antal olika principer eller förutsättningar som utredningen säger sig ha följt i sitt arbete. Dessa sägs vara svar på de utmaningar som AU anser vara nödvändiga att hantera. Några av utmaningarna handlar om globaliseringens effekter, EU-medlemskapets följder, demokratins styrka att stå emot olika typer av hot, människors ökade anspråk på den offentliga sektorn samt nya värderingar. Bland apostroferade principer för att möta utmaningarna finns begreppen ”utvecklingskraft”, som tolkas som förmåga till utveckling och förnyelse, ”ett ökat medskapande”, ”helhetssyn och minskad sektorisering” samt ”ökad tydlighet i ansvars- och uppgiftsfördelningen” mellan de olika nivåerna och offentliga aktörerna i samhället.

AU talar mycket i början av slutrapporten om vikten av att hela tiden ha ett ”medborgarperspektiv” när man skisserar framtida lösningar för samhällsorganisationen och dess roll för medborgarna. Utredarna nämner (sid 80) tre olika ingredienser i detta perspektiv som särskilt viktiga:

- *”tydlighet och begriplighet: beslut, processer och prioriteringar skall kunna överblickas och förstås av de medborgare som berörs*
- *möjligheter för medborgarna att påverka de verksamheter de direkt berörs av*
- *likvärdighet och respekt för olikhet: medborgare är olika och har olika behov, något som ställer krav både på bemötandet och på hur behoven tillgodoses”*

I direktiven från 2003 står det ännu mer utförligt om medborgarnas inflytande: *”Det gäller att ge.....medborgarna bättre förutsättningar för inflytande, insyn och ansvarsutkrävande”*. I tilläggsdirektiven från 2004 sägs det ännu tydligare vad ett medborgarperspektiv skall innehålla. Det heter där: *”Kommittén skall i sitt arbete anlägga ett tydligt medborgarperspektiv. Kommittén skall därvid beakta enskilda medborgares skilda förutsättningar, behov, förväntningar och rättigheter”*. Dessa formuleringar är inte bara mer utförliga än AU:s egen text ovan utan kräver även en mer långtgående diskussion om medborgarnas roll i samhället än vad man kan finna i slutrapporten.

Begreppet ”medborgarperspektiv” kan tolkas smalt eller brett beroende på vad man är ute efter när man använder sig av det. AU ser begreppet i första hand som någon slags referensram inom vilket en förändrad samhällsorganisation skall skapa rättvisa när det gäller välfärdstjänsternas fördelning men också krav som de offentliga myndigheterna skall inordna sig under. Det är fullt möjligt att även tolka in dessa funktioner av begreppet men ett medborgarperspektiv rymmer rimligen även många andra ingredienser – inte minst medborgarnas möjligheter att påverka både samhällets utformning, funktioner och produktion samt fördelning av välfärdstjänsterna och deras kvalitet. Det råder emellertid oklarhet om vad AU menar att medborgarna skall kunna påverka. Det kan väl inte bara vara att välja mellan olika servicealternativ?

Ett alternativt perspektiv på frågan

För mig och många andra är inflytandefrågorna centrala för att vi skall få ett hållbart och demokratiskt väl förankrat samhälle där alla medborgare har viktiga roller – även mellan valen till Riksdag och kommunfullmäktige vart fjärde år. Enligt mitt perspektiv kommer medborgarna i Sverige att få en väsentligt större roll de kommande åren – av både intresseskäl och en

form av tvång – för att välfärdsanordningarna skall fungera väl och komma alla till del oavsett inkomster, bostadsort, familjesituation och ursprungsland. Det vi sett hitintills är mest att människor på landsbygden och i flera förorter till storstäderna agerar när de förlorar viktig vardagsservice som skolor och bankkontor. I framtiden kommer vi att se mer av dessa reaktioner och handlingar.

Ofta sker medborgarnas ökade engagemang i flera olika steg där det första ofta förorsakas av en nedlagd skola i grannskapet eller en stängd butik. Därefter upptäcker fler och fler att de grundläggande orsakerna till nedläggningarna är att en ort eller kommundel förfördelas på många områden som gör att servicen försämras. Det kan handla om att staten drar in vägunderhåll och polisverksamhet, att landstinget tagit bort distriktssköterskan och att den egna kommunen inte längre prioriterar kollektiv trafik till och från orten, inte erbjuder nya lägenheter eller tomter för nya hus och så vidare. I detta andra steg övergår inte sällan protesterna så småningom till positiva förslag om hur man på alternativa sätt kan lösa en del av problemen i den aktuella orten. I Sverige finns hundratals sådana exempel som uppstår varje år i samtliga regioner.

I ett tredje steg – det finns lokala aktionsgrupper som tar detta också som ett första steg – kommer de protesterande medborgarna med fler konstruktiva förslag om hur man tillsammans med kommunen, landstinget, privata företag eller andra intressenter skulle kunna utveckla en Orts välfärdsfunktioner utöver det som man tidigare förlorat. Öje i Malung-Sälens kommun är även i detta fall ett utmärkt exempel. Där har det lokala kooperativet inte bara räddat livsmedelsbutiken och skolan utan också skapat ett vandrarhem, ett lokalt museum, tagit över kommunens hemtjänst, utvecklat turismen och planerar att bygga om befintliga hus eller nya hus för att äldre människor med rörelsesvårigheter och hög ålder skall kunna bo bekvämt med bra service utan att behöva flytta till centralorten Malung.

Denna aspekt av medborgarperspektivet saknar jag i AU:s analyser. Men jag kan också se ytterligare associationer till begreppet som jag saknar i utredningens många tusen skrivna sidor. Ett medborgarperspektiv kan ju även betyda:

att man utgår från medborgarnas önskemål när man diskuterar hur Sverige i framtiden skall organiseras – exempelvis i en stor folkbildningsprocess innan man formerar färdiga förslag

att man har ett underifrånperspektiv på sina viktigaste analyser – exempelvis när man bestämmer den framtida sjukhusstrukturen

att man tillåter olikheter i samhällsorganisationen beroende på medborgarnas olika regionala intressen och villkor

att man ger ett utredningsförslag rimlig tid för samtal och debatt innan det blir tal om propositioner och riksdagsbeslut.

På dessa punkter ser jag stora luckor och bristande förståelse och engagemang från AU:s sida. AU:s tolkning av begreppet medborgarperspektiv är ett klassiskt ”top down-perspektiv” från den sociala ingenjörskonstens högkonjunktur för länge sedan. Man vill ge medborgarna en rättvis andel – på vissa uppifrån bestämda villkor - av de offentliga resurserna beslutade centralt av ett statligt maskineri. Medborgarna blir passiva mottagare av statens ”goda gåvor”.

Det innehåll jag vill ge av inflytande åt medborgarna, som AU antyder i sina tre principer ovan (sid 80), sträcker sig mycket längre och djupare om detta inflytande skall ha någon betydelse för demokratins styrka och medborgarnas intresse av att delta i skapandet av ett ännu bättre samhälle. Då måste det handla om mycket annat än marginell påverkan av välfärdsfunktioner via exempelvis val av skola i en kommun. Det handlar helt enkelt om hur hela

samhället, dess besluts- och driftssystem samt produktionens fördelning skall utformas, d.v.s. grunden för hela samhällsbygget som ju demokratin ytterst inbegriper. Frågan om små eller stora regioner blir en lika central medborgarfråga som synpunkter på hur föräldrapenningen skall fördelas mellan föräldrarna.

Ett medborgarperspektiv på hur en region skall se ut, vad den skall innehålla och hur den skall styras är svårt att förena med AU:s modell för en enhetlig mall för en stor region. Vad är det som säger att regionerna skall vara likartade trots att önskemålen varierar och befolkningen är olika utspridd eller tät i skilda landsändar? Utredningens syn på stora arbetsmarknader, som anges som ett viktigt kriterium, kan ju komma att motverkas av att vi inte vill tillåta att människors pendlingsresor blir allt längre med dess stora miljöeffekter (se vidare i ett kommande kapitel om dessa frågor).

Vi kanske vill ha ett helt annat mönster där vi erbjuder fler företag att flytta eller decentraliseras till flera enheter och fler orter än tvärtom. Vi ser ju sådana tendenser redan idag. Ett utvecklat IT-system av det slag vi snart har i hela landet kan ju revolutionera lokaliseringen och förutsättningarna för både industriell produktion och produktion av ett stort antal kvalificerade privata och kooperativa tjänster.

Ett medborgarperspektiv på Sveriges framtid kan leda till en helt ny karta för vår samhällsorganisation. Varför inte fler regioner än de vi har idag på samma sätt som vi fått 12 nya kommuner sedan den förra kommunreformen på 1970-talet? Istället för att uppifrån bestämma nya storregioner, som AU gjort trots att man säger att den politiska processen skall forma morgondagens regioner, innebär ett medborgarperspektiv att man låter alla folkliga och ideella organisationer inom hela samhället samt medborgarna i övrigt få ordentligt med tid att diskutera skilda alternativ för arbetsfördelningen och beslutsordningen inom den offentliga sektorn. Vad skall staten styra och under vilka villkor och vad skall kommunerna sköta med eller utan en mellannivå i systemet?

Det stressade tidsschemat

Enligt AU skall debatten om framtidens samhällsorganisation ske så snabbt att Riksdagen redan inför 2010 års riksdagsval kan fatta beslut om hur demokratin de närmaste decennierna skall utformas. AU vill nämligen att man detta år väljer ledamöter till de stora regionernas fullmäktigeförsamlingar som AU önskar som en garanti för att välfärden kommer alla till del och att den ekonomiska tillväxten maximeras.

AU föreslår att alla intressenter – organisationer, partier och medborgare - måste ha diskuterat hela slutrapporten och lämnat sina synpunkter på de drygt 400 sidorna senast den 21.9.2007 för att man skall hinna med allt till nästa riksdags-, region- och kommunval 2010. För att inte de demokratiska församlingarna skall ta för lång tid på sig att bestämma utformningen av de nya storregionerna vill AU att staten redan i år utser tre s.k. processledare som skall påskynda och underlätta skapandet av en helt ny samhällsorganisation. Hösten 2009 skall regeringen lämna ett förslag till Riksdagen om hur en färdig samhällsmodell skall se ut. Partierna skall därefter utse kandidater till de nya storregionernas fullmäktigeförsamlingar, att väljas i valet hösten 2010.

Ett alternativt perspektiv på frågan

Det är kanske naivt att säga det men inte hade jag förväntat mig att en statlig utredning efter fyra års arbete exklusive en lång tids förberedande debatt inom en regering skulle utmytna i

ett förslag som måste antas eller förkastas av nio miljoner medborgare och deras organisationer under endast ett halvårs fri debatt och analys. Slutsatsen blir under alla omständigheter att man knappast kan genomföra en odemokratisk process för att skapa en demokratiskt förankrad samhällsmodell. Med odemokratisk process menar jag att det inte ges utrymme för en bred folklig debatt i partier och folkliga organisationer under den korta tid som står till förfogande fram till 21:a september i höst.

Stora reformer som påverkar de dagliga levnadsvillkoren för hela svenska folket måste få ta den tid det tar att läsa in, analysera, debattera, pröva mot olika alternativ och sedan dra slutsatser om en trovärdig samhällsmodell. Därför måste Ansvarsutredningens tidsschema avfärdas som ett oacceptabelt diktat.

Kapitel 2

Staten som det godas garant

Hur Sverige styrs i dagens samhälle

AU har en relativt omfattande textmassa där man diskuterar statens roll och styrsystem helt i enlighet med direktiven. I direktiven till utredningen heter det bland annat följande (huvuddirektivet från 2003 – kompletterande direktiv kom i juni året efter) : *”En parlamentarisk kommitté skall, i ett första skede, identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, landstingen och kommunerna.Kommittén skall i sitt arbete utgå från en övergripande beskrivning av rådande struktur och uppgiftsfördelning, där såväl brister som förtjänster med nuvarande ordning identifieras”.*

I tilläggsdirektiven sägs bland annat att: *”Kommittén skall se över och analysera vissa centrala delar av den statliga styrningen av samhällsorganisationen. Detta berör både relationen mellan regeringen och de statliga myndigheterna och mellan staten och den kommunala nivån”.*

Det är uppenbart att den då sittande regeringen önskade en allsidig analys av statens organisation, styrning och resultat samt dess roll i relation till kommuner och landsting. Det som också är genomgående i direktivens formuleringar är att regeringen såg staten som den viktigaste aktören för att både garantera en hög ekonomisk tillväxt samt en hög välfärd för alla medborgare.

Ett alternativt perspektiv på frågan

Direktiven ifråga om statens roll och styrningen av statlig verksamhet är ett måste i en utredning om viktiga delar av framtidens samhällsorganisation. På denna punkt finns i AU en hel del förtjänster och ett mycket stort underlagsmaterial från både egna och andra källor. Trots detta mitt positiva omdöme saknar jag en hel del av vilket det viktigaste är:

- att AU i alltför hög grad kartlägger och analyserar det formella statliga systemet på bekostnad av en kritisk analys av hur staten i praktiken löser olika uppgifter
- att AU lägger för stor tyngdpunkt på de formella styrinstrumenten istället för att se styrningen och dess reella resultat ifråga om exempelvis kvaliteten på och tillgängligheten till statens service
- att analysen som regel är alltför ytlig och okritisk där två statliga organ skött huvudanalyserna – AU själv samt Statskontoret
- att AU endast ytligt berört regeringens och Riksdagens roll när det gäller att dra slutsatser om styrningens utformning och resultat.

Om regeringen uppdrar åt en landshövding att leda ett så stort uppdrag som detta kan man inte komma ifrån tanken att regeringen önskat en lojal statstjänare för att om möjligt garantera dels en inte alltför tuff kritik av staten och dess maktutövande och dels ett förslagsbatteri som inte väsentligt försvagar utan helst stärker statens roll och maktambitioner. En önskvärd alternativ modell hade varit att låta en erfaren forskare leda en så viktig utredning som denna i syfte att få en mot regeringen mer oberoende ledare som ordförande för uppdraget.

Ännu en modell hade kunnat vara att göra arbetet i två skilda etapper där forskare och andra relativt oberoende och kunniga utredare gjorde den grundläggande analysen som sedan över-togs av en parlamentarisk grupp med en stark och mot regeringen oberoende ordförande. Då hade resultaten och förslagen kunnat bli helt annorlunda mot det vi nu kan konstatera.

Om man skall granska en viktig statlig verksamhet som polismyndigheterna – Rikspolisstyrelsen samt polismyndigheterna på länsnivån – kan man ju inte bara säga något om regleringsbrevens allmänna innehåll och polisens befogenheter i största allmänhet utan man måste se vad den statliga polisen når för resultat i sitt arbete. Detta har inte AU genomfört på ett godtagbart sätt. Den svenska polisen är ju betydligt mindre effektiv än t.ex. den brittiska och skriver som regel av upp emot 90 % av alla anmälningar om brott som polisen registrerar (utöver de brott som medborgarna inte anmäler på grund av misstro mot polisens effektivitet).

I många fall når inte polisen fram till en brottsplats på landsbygden förrän efter en eller ett par timmar om det inte är så att polisen meddelar att man har ett annat viktigare uppdrag som medför att man inte kommer alls. För att få en verklig bild av den statliga polisens verkliga funktion och effektivitet räcker det inte med en ytlig analys. Men måste för att få en bild av den statliga organisationens effektivitet undersöka förhållanden som:

- hur RPS fördelar sina pengar den fått av Riksdagen
- hur den centrala styrelsen med bland annat några parlamentariker (just nu fem stycken plus en f.d. riksdagsledamot) som medlemmar agerar för att styra penningströmmar och hur mycket den kan påverka gentemot hela polisstaben
- hur polisen använder sina personalstyrkor i relation till brottsprofilen i varje region och kommun
- hur polisen rekryterar nya poliser och civila medarbetare i syfte att öka effektiviteten och exempelvis hur
- polischeferna i länen arbetar för att förebygga brott.

Den svenska polisens ineffektivitet är välkänd och väldokumenterad och mycket tyder på att det är organisationens uppbyggnad, regeringens löpande direktiv samt t.ex. parlamentariskernas svaga ställning i styrningen som har en avgörande betydelse för tillståndet i organisationen. Sådana viktiga analyser saknar jag i AU:s betänkande, vilket gör att utredarna bara krasar lite grand på ytan när man kritiskt granskar den statliga apparatens effektivitet och orsakerna bakom. Rikspolisstyrelsens medlemmar har en viktig funktion eftersom de bl.a. skall utöva följande roller:

- pröva att verksamheten bedrivs effektivt och att den överensstämmer med syftet
- biträda rikspolischefen och föreslå åtgärder som den finner motiverade
- besluta om ekonomiska rapporter (årsredovisning, budgetunderlag med mera)
- besluta om åtgärder, redovisning och planer med anledning av olika revisionsrapporter
- besluta om föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting.

Jag nöjer mig med att här endast peka på polisverksamheten eftersom kritiken mot hur den fungerar är särskilt markant på landsbygden. Där betalar man det högsta priset för polisens bristande effektivitet. Avsaknaden av en ambitiös studie av detta stora samhällsproblem gör ju att AU inte får en klar bild av det som direktiven säger. Jag återkommer längre fram med andra iakttagelser i samma ämne.

Statens försvinnande service

Under lång tid har som är allmänt känt den statliga servicen bara krympts år efter år på speciellt landsbygden. Det gäller all service förutom Systembolagets annorlunda policy, där bolaget under de senaste tio åren istället byggt ut verksamheten till samtliga kommuner i landet. De som gjort tvärtom – dragit in servicen helt eller påtagligt försämrats dess kvalitet - känner vi namnen på relativt väl – Posten AB, Apoteket, Svenska Spel, SJ, Polisen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Lantmäteriverket, Skatteverket, ATG, Sjöfartsverket, Vägverket, Banverket, Samhall, ALI, Tingsrätterna, Försvarmakten, Svensk Kassatjänst och några till.

Formellt har den successivt försvinnande servicen berott på minskade anslag från regering och Riksdag, ändrade direktiv (regleringsbrev till myndigheterna eller ägardirektiv till de statliga bolagen), tekniskt nya system samt förändrad efterfrågan från medborgarna. Eftersom den statliga servicen i hög grad utgör medborgarnas viktiga infrastruktur – dit hör inte bara vägar, järnvägar och IT-strukturen utan all basservice som medborgarna behöver för att ha drägliga eller nöjaktiga villkor för ett bra liv varje dag året om i hela landet – förväntar man sig att en så viktig statlig utredning som AU beskriver dessa förändringar och försämringar samt dess orsaker.

Det finns analyser men även på detta område är de väl formella och översiktliga för att man skall kunna dra slutsatser om hur man bör utforma den statliga servicen i framtiden och förstå hur den skall styras och kunna påverkas av medborgarna. Räcker det med att säga att regeringen behöver utfärda tydligare direktiv och att Länsstyrelserna på regional nivå skall samordna myndigheterna och de statliga verksamheterna för att de skall fungera bättre, som AU förordar, eller krävs det något mer?.

Ett alternativt perspektiv på frågan

Jag har redan antytt att AU:s undersökningar av de statliga verksamheterna är för grundliga för att man skall kunna dra tydliga och för medborgarna nödvändiga slutsatser. Om man missar detta betyder det att det sannolikt inte blir någon bättre service för i första hand förorter och landsbygdens befolkning.

Det AU har missat genom sin uppläggnings av arbetet är i stark sammanfattning bl.a:

Att studera varför speciellt landsbygden systematiskt missgynnats och fortfarande diskrimineras av exempelvis de statliga myndigheternas rationaliseringsbeslut

Att kartlägga om de statliga verksamheterna sett mer till interna företagsekonomiska önskemål än befolkningens behov av en väl fungerande service

Att notera varför man har en tydlig tendens att dra in servicegivande fältpersonal istället för att minska antalet centralt placerade byråkrater

Att förklara varför de statliga enheterna inte kunnat samverka mer än som skett och sker och fått ut betydligt mer service av varje skattekrona

Att analysera hur de statliga servicegivarna utnyttjat modern teknik för att förbättra servicen

Att studera om det är lokala, regionala eller centrala beslut som försämrat servicen.

Om AU hade gjort ett antal djuplodande analyser av de ovan uppräknade verksamheterna kanske man kommit fram till helt andra slutsatser än de man presenterar i slutrapporten. Dessa slutsatser hade i så fall kanske kunnat leda till att vi fått:

- helt nya typer av direktiv från regeringens sida
- offentliga samtal med medborgarna innan direktiven slutligen formuleras
- preliminära direktiv som skärps efter en regelmässig prövotid på ett år
- krav på att regering och Riksdag samarbetar mer inför införande av nya direktiv etc.

Detta hade i ett andra led kunnat leda till att den praktiskt utformade verksamheten fick helt andra egenskaper, kvalitetsnivåer, huvudmän, driftsvillkor, regionala variationer och lokaliseringskriterier men också tekniska hjälpmedel. Rent konkret hade detta kunnat resultera i:

- kooperativa eller privata alternativ till statligt ägande och statlig drift
- kommunala lösningar där varje kommun fått välja praktisk serviceform
- nya huvudmän för den statliga servicen
- nya serviceformer där kunderna fått ett direkt inflytande över de lokala lösningarna
- lokala servicecentra med en mängd offentliga servicefunktioner
- en avsevärt bättre service kvalitativt sett.

Kunskapsstyrning kontra vad?

AU har en intensiv plädering för att s.k. kunskapsstyrning skall prägla den statliga styrningen av statens verksamhet. Den okunnige frågar naturligtvis om inte detta redan är det normala även inom den statliga sfären. Kunskapsmassan ökar ju som regel ofta med tiden och vi får allt bättre erfarenheter för att styra och leda gamla och nya verksamheter så att effekterna av insatta resurser maximeras sett från medborgarnas perspektiv.

AU skriver om kunskapsstyrningen att...*”en starkt statlig kunskapsstyrning som stödjer utvecklingen mot allt mer kunskapsbaserad verksamhet är önskvärd. För detta talar såväl kvalitets- som effektivitetsskäl”*. Längre fram heter det ...*”Medborgarna kommer i växande grad till exempel som patienter och brukare, men också som anhöriga, att förvänta sig att det stöd som ges skall vara baserat på kunskap och hålla en god kvalitet”*.

Vidare heter det...*”Det finns också likvärdighetsskäl som talar för att staten skall stärka kunskapsstyrningen inom olika politikområden. Om sådan kombineras med krav på att kommuner och regionkommuner har kapacitet att ta emot ny kunskap och omsätta den i praktiskt handlande ökar förutsättningarna för att medborgaren, var denne än bor, skall kunna få del av tjänster med hög kvalitet. Kommittén anser mot denna bakgrund att statlig styrning av kommunala verksamheter i ökad utsträckning bör syfta till att kvalificerad och väl dokumenterad kunskap tas tillvara i utvecklingen av verksamheterna”*.

Man får onekligen en känsla av att styrningen inom statsapparaten varit väl slumpmässig i det förgångna men frågan är vad AU egentligen menar när man formulerar sig på det sätt som redovisas ovan?

Ett alternativt perspektiv på frågan

Det är naturligtvis så att befintlig kunskap och förmåga att hantera denna kunskap – det vi ofta kallar kompetens – alltid i någon form har styrt både offentlig och privat verksamhet. Det man undrar när man läser dessa avsnitt är vad som egentligen ligger bakom talet om kunskapsstyrning?

En trolig förklaring är, vilket antyds i texten, att den centrala staten och inte minst Socialstyrelsen anser att mindre lasarett och länssjukhus inte har den kvalitet som styrelsen kräver eller önskar. Inom parentes sagt har Socialstyrelsen under de senaste 35 åren konsekvent hävdad att små lasarett har undermålig eller mindre bra kvalitet medan, underförstått, stora sjukhus som Huddinge, Karolinska, Sahlgrenska och Akademiska alltid har den bästa kompetensen och får de bästa resultaten.

Om detta kan man säga mycket. Flera undersökningar har numera slagit fast att det inte alltid är så. Mindre och relativt okända lasarett har på flera områden kunnat hävda sig mycket väl i konkurrensen med de stora drakarna inom sjukvården.

En annan förklaring till kunskapsstyrningens tillbedjan kan sammanhånga med att den centrala statsapparaten har försummat den egna personalens behov av ökad kompetens, vilket inte minst medborgarna på landsbygden märkt när det gäller funktioner som SJ-transporter, polisverksamheten och Försäkringskassan. En ytterligare bakomliggande tanke, vilket också skymtar fram när det gäller många kommuners verksamhet, är att den statliga centrala byråkratin inte gillar att annan kunskap än den av staten sanktionerade kunskapen spelar stor roll när man på lokal nivå exempelvis arbetar med näringslivsfrågor, vuxenutbildning och drogförebyggande insatser.

Det som inte AU analyserat särskilt noggrant är att både utredningsgruppen och staten förutsätter att det är den kunskap som staten formellt har ansvaret för som skall "föras ned" på lokal nivå – att central nivå alltid besitter en överlägsen eller den mest välutvecklade och kanske fulländade kunskapen. Att påstå att staten kanske är mer okunnig än aktörer på lokal nivå eller tjänstemän på en länsstyrelse i många frågor är säkert som att svära i kyrkan sett utifrån de perspektiv som AU anlägger på detta viktiga ämne.

Ett sätt att pröva det senare resonemangets relevans skulle kunna vara att närmare granska hur AMS, Länsarbetsnämnderna och Arbetsförmedlingarna har hanterat de långtidsarbetslösa svåra situation. Min egen erfarenhet är entydig – med få undantag är det kommunerna som via sina lokalt anpassade insatser uppnått bäst resultat när det gäller att antingen ge de arbetslösa ett bra stöd till att komma in på den ordinarie arbetsmarknaden eller ett meningsfullt och efterfrågat arbete. De ofta fyrkantiga lösningar som styrs uppifrån når sällan sitt mål när de närmar sig individen. De som finns på den lokala nivån ser mer direkta och väl anpassade lösningar och utgår mer från individernas behov och förmåga än den statliga apparaten. Detta exempel är inte det enda som kan ifrågasätta den kunskapsyn som AU och den centrala statsapparaten praktiserar och representerar.

Samhällsplanering uppifrån eller nerifrån?

För mig som arbetet med samhällsplanering på alla de tre nivåerna – lokal, regional och central - i den offentliga strukturen är det intressant att jämföra hur samhällsplanering på skilda nivåer hos olika aktörer skiljer sig åt. Det man snabbt som intresserad medborgare lägger märke till är att planeringskunskaperna och planeringskompetensen varierar kraftigt mellan nivåer och aktörer, även inom statsapparaten.

AU säger på ett flertal ställen i sin rapport att man måste stärka statens styrning av verksamheterna på "lägre" nivåer, d.v.s. den regionala och lokala. Man ser denna ordning som den bästa garantin för att resultaten blir de önskade – fler jobb, bättre effektivitet och större ekonomisk tillväxt. På många avsnitt i texten påstås att det särskilt är kommunerna som måste styras bättre och att staten måste få kommunerna att "förstå" att basera sina beslut på ett mer gediget kunskapsunderlag. Utredarna talar också om att det behövs en mer centralt administrerad och koncentrerad kunskapsinhämtning i syfte att garantera högsta kvalitet i allt som den offentliga sektorn har ansvar för.

AU säger apropå detta ämne i kapitel 3 i slutrapporten bl.a. att...*"Det finns idag mycket stora variationer mellan de olika kommunala verksamheterna när det gäller insamling och återfö-*

ring av de erfarenheter och kunskaper som genereras". Man säger på ett annat ställe apropå socialtjänstens arbete med missbrukare att... "Det är, enligt kommitténs mening, en självklarhet att dessa beslut skall grundas på vetenskap och/eller beprövad erfarenhet. En enskild tjänstemans personliga värderingar får inte vara avgörande för de underlag som ligger till grund för de förtroendevaldas beslut om insatser eller åtgärder i det enskilda fallet". Dessa rader riktas i första hand mot kommunernas och deras påstådda beslutsverklighet.

Längre fram säger utredarna något om att det kanske ser ut på samma sätt inom vissa statliga verksamhetsområden. Man säger följande: *"På skolområdet torde det också finnas goda möjligheter till kunskapsstyrning som baseras på vetenskap och, inte minst, beprövad erfarenhet. Dagens statliga styrning av skolan framstår som fragmentiserad och sammansatt av en mängd regler, riktade styr signaler och särskilda medel. I ett aktuellt betänkande om förskolan och jämställdhet konstaterar utredaren att förskolan lyder under så många regler och bestämmelser att det nästan upplevs som omöjligt att följa alla regler".*

Ett alternativt perspektiv på frågan

Min egen samlade erfarenhet av arbete med samhällsplanering inom staten och kommunerna under lång tid är att kvaliteten på planeringen knappast är relaterad vare sig till en viss nivå eller en viss aktör. Inte sällan har den statliga planeringen råkat ut för total kollaps och till denna kategori av mindre lyckade planeringsinsatser hör en stor del av den fysiska riksplaneringen, den statliga energiplaneringen, IT-nätutbyggnaden, järnvägsplaneringen, den regionala planeringen med tillväxtavtal och regionala utvecklingsplaner (RUP). Kanske bör man även nämna det statligt drivna försvarssystemet. På dessa områden har problemen och den låga effektiviteten i slutomgången, när resultaten skall skådas, förorsakats av oskicklig organisation, bristande kompetens i departementen, brist på samverkan och samplanering inom den centrala staten, obefintliga eller dåligt skötta styrmedel, avsaknad av en nödvändig dialog mellan central och lokal nivå och helt enkelt bristande kunskaper om hur en kompetent och verkningfull planering skall läggas upp.

Jag har visserligen även sett en hel del mindre lyckade planeringsexempel på den lokala nivån när det exempelvis gäller bebyggelseplanering, återvinning av uttjänt material och skolutbyggnader men som regel är kommunerna med i allmänhet knappa resurser mycket måna om att använda pengarna på ett noggrant och kompetent sätt. Man försöker samordna ett arbetsprojekt med andra näraliggande, samarbeta med grannarna om allt fler kostnadskrävande investeringar och köpa in den kunskap man själva saknar av konsulter utifrån.

Det jag genomgående reagerar mycket kritiskt till är den ton som finns i AU:s slutrapport där man mer eller mindre uttalat och trots brist på redovisade fakta förutsätter att problemen finns på lokal och regional nivå och inte högst upp när det gäller att få till stånd en s.k. kunskapsstyrd planering och verksamhet. Man säger på ett ställe i kapitel tre (sidan 101) att... *"Det är också de förtroendevalda i kommuner och regionkommuner som måste skapa organisatoriska förutsättningar för att den statliga kunskapsstyrningen skall kunna få genomslag i verksamheten".* Här ser vi ett bevis på att utredarna uppenbarligen har en något ensidig bild av var kunskaperna finns och var anpassningen skall ske.

Staten som kontrollant eller överhuvud?

AU föreslår bl.a. i sin rika förslagsflora att demokratiskt valda regionkommuner skall ta över den viktiga regionala utvecklingsplaneringen från staten och främst länsstyrelserna – ett förslag som jag tror att alla demokrater av principiella skäl bejakar. Men samtidigt föreslår den

landshövdingeleda utredningen att länsstyrelserna skall samordna all statlig verksamhet på regional nivå utöver att vara en statens kvalitetsgarant gentemot kommunerna. Frågan blir då med naturlighet om staten verkligen överlämnar någon större makt åt regionala folkvalda organ? Staten förlorar visserligen inflytande över viktiga resurser för infrastruktursatsningar och regionala utvecklingsatsningar men tar tillbaka en del genom att få ett omfattande ansvar för att staten uppträder som en samlad och kraftfull part på den regionala arenan.

Det heter på sid 238 följande: ”*Avsikten med förslagen i detta avsnitt är att ge länsstyrelsen en samordningsroll, men den skall inte som idag handla om löpande samordning på myndighetsnivån. Istället skall det vara en samordning som tar sikte på strategiska frågor och som bygger på ett utvecklat samspel med regeringen. Länsstyrelserna skall i denna nya samordningsroll ses som ett instrument för regeringen snarare än som självständiga samordnare*”.

Ett alternativt perspektiv på frågan

Det kan vara naturligt att länsstyrelserna har en kontroll- och inspektörsfunktion mot kommunerna för att underlätta ett säkerställande av de kvalitetsmål som Riksdagen fastställt. Detta gäller under förutsättning att styrelserna arbetar på ett smidigt sätt och mindre tar på sig en åklagar- och domarfunktion än en uppmuntrande, stödjande och problemlösande roll. Det händer ju onekligen en del som behöver rättas till när det gäller både privat och kommunal hantering av skilda servicefunktioner. Det ökar rättssäkerheten för den enskilde individen och likställigheten i bemötandet av medborgarna om man har en väl fungerande inspektörsfunktion. Inom äldreomsorgen och på skolområdet har detta inte sällan visat sig vara nödvändigt.

Den viktiga frågan under denna diskussionspunkt gäller säkert lika mycket frågan om länsstyrelsernas totala roll i samhället. Vi som är för att ett direktvalt demokratiskt organ av principiella skäl tar sig an både sjukvården och den regionala utvecklingsverksamheten och överför kvarvarande uppgifter från länsstyrelserna till regionala fullmäktigeförsamlingar blir säkert lite oroliga över att AU föreslår viktiga och nya samordningsuppgifter för de statliga länsstyrelserna. Det känns som om styrelserna kommer att ha kvar den makt man har idag och kanske t.o.m. får en ökad makt i den nya rollen. Detta kan skapa en ständig strid mellan det folkligt valda regionala planerings- och beslutsorganet och den statliga byråkratin, något som i hög grad redan gäller i dagens verklighet.

Om länsstyrelserna tar över en samordningsuppgift för alla viktiga statliga organ som påverkar den regionala och lokala verkligheten blir detta en ny maktfunktion som inte känns relevant och i enlighet med väl beprövade demokratiska principer. För att lösa denna konflikt och maktkamp på den regionala nivån kan man agera efter flera olika linjer.

För det första måste den viktiga samordningen av den statliga verksamheten skötas genom att regering och Riksdag samordnar sitt arbete i både regeringens departement och i Riksdagens utskott. Där grundläggs den stora konflikten mellan olika statliga organisationer och skapas den mångfald av regler och styrinstrument som minskar effektiviteten i resursanvändningen på alla nivåer. Detta problem tar inte AU i – man vill kanske inte oroa sin arbetsgivare – utan kräver en ny statlig utredning. Det får ”någon annan” sköta lite senare. En sådan central samordning av statens verksamhet kan skapa ett antal direktlinjer mellan staten och kommunerna (både primärkommuner och regionfullmäktigeförsamlingar) utan att någon behöver samordna på nytt på länsnivån.

En annan möjlig och säkert redan idag nödvändig förändringsstrategi är att ta bort och slå samman en rad olika statliga myndigheter som minskar den statliga ineffektiviteten på många

fält. Även en sådan förändring skulle kunna betyda att man skapar ett antal direktlinjer mellan kommunerna och staten.

Denna problematik är kanske lättare att lösa på pappret än i verkligheten men min poäng är att AU bara sett en enda lösning på ett område där det finns många alternativ. Att ange olika alternativa lösningars för- och nackdelar borde vara en självklar uppgift för en stor statlig utredning med drygt fyra års arbete bakom sig. Att man förordar en enda lösning med starka länsstyrelser är ett tecken på att staten inte alls vill förlora någon del av sin nuvarande maktbas till förmån för en folkvald församlings naturliga ansvar.

Det var säkert inte någon sinkadus att man valde en lojal landshövding som ordförande för AU. Det är dock lika uppseendeväckande att de parlamentariska ledamöterna accepterat den ordning som utredningen föreslår, utan starka reservationer.

Kapitel 3

Byråkratins storregioner eller folkets arenor?

Är större regioner alltid bättre än mindre?

AU föreslår att det skapas 6-9 storregioner i Sverige efter modell från Västra Götaland som lovordas för sin organisation och sitt arbete. Grunden återfinns i en utredning från Socialstyrelsen samt två privata konsultutredningar vars uppdrag kommer från AU. I konkreta ordalag föreslår AU:

1. att det skapas storregioner med ett befolkningsmässigt riktmärke på mellan en och två miljoner invånare och som inte utan starka skäl understiger en halv miljon invånare
2. att varje storregion i första hand får ett eget regionsjukhus eller i andra hand skapar ett institutionaliserat samarbete med en storregion som har ett sådant sjukhus
3. att varje storregion har minst ett universitet med betydande fasta forskningsresurser
4. att man skapar stora arbetsmarknadsregioner som man beräknar att de kommer att se ut om drygt 20 år
5. att storregionerna får en sådan utformning att ...”medborgarna kan känna anknytning dit”
6. att de nya statliga regionerna – de nya storlänerna – får samma gränser som de kommunalt styrda storregionerna.

Som en strategisk kommentar till dessa förslag tillägger man följande: ”*Kommittén bedömer att ovanstående kriterier kommer att resultera i en indelning i sex till nio län och regionkommuner (storregioner – min anmärkn). Indelningsprocessen kräver ett stort mått av lokalt och regionalt inflytande, såväl av demokratiska skäl som för att indelningsprocessen skall nå framgång. För att den lika fullt skall få struktur föreslås att regeringen utser tre särskilda utredare för att leda de enskilda processerna i norra, mellersta respektive södra Sverige. Målet måste vara att indelningsreformen så långt som möjligt kan genomföras vid årsskiftet 2010/2011. Dock kan processen på vissa håll kräva längre tid, vilket medför att genomförandet där sker senast vid årsskiftet 2014/2015”.*

Ett alternativt perspektiv på storleksfrågan

Ett huvudmotiv till att bygga upp större regioner är att, som AU formulerar det, skapa en högre ekonomisk tillväxt än med dagens system (som f.ö. placerat Sverige i toppen av EU:s tillväxtliga bland de gamla 15 EU-länderna i väst och syd), säkra välfärden och bättre utnyttja de statliga resurserna i alla avseenden. Det som är märkligt på denna punkt är att man inte har några bevis eller sakunderlag som säger att storregioner för med sig dessa önskade egenskaper. Om vi här bortser från önskemålet att nå en ännu högre ekonomisk tillväxt än den vi har med dagens län och kommuner kan man fråga sig om det är befolkningens antal per kvadratkilometer som avgör tillväxtens storlek.

Antag istället att tillväxten handlar om faktorer som befolkningens utbildningsnivå, det lokala och nationella intresset för entreprenörskap, den statliga infrastrukturens kvalitet och lokalisering, företagens internationella kontaktnät och de anställdas kompetens samt den internationella efterfrågan på svenska produkter och tjänster – vad har då storleken på befolkningen inom en viss geografisk och administrativ gräns för avgörande betydelse?

Mycket talar här för att det finns andra motiv än de officiella för att AU föreslår stora regioner. Eftersom Socialstyrelsen varit en av de mest pådrivande aktörerna bakom förslaget kan man tänka sig att de är ute efter att lättare kunna lägga ned de regionala länslasaretten och de många mindre lokalsjukhusen om man skapar större regioner med Västra Götaland som det mest uppskattade förslaget. Socialstyrelsen har nämligen mycket konsekvent under lång tid varnat för de små lasarettens kvalitet. Mycket av styrelsens rekommendationer kommer från olika rådgivargrupper i Socialstyrelsen, vilka i sin tur nästan undantagslöst rekryteras från storsjukhusen i storstäderna.

Ett annat utan tvivel verkligt motiv bakom storregionerna är att det är lättare för den centrala staten att styra 6 eller nio regioner istället för 21 landsting och län. Med färre enheter får man en bättre kontroll över vad som sker på regional nivå och lättare att styra vad andra skall göra. Detta har den centrala byråkratin alltid hävdad – och säkert också drömt om. Mångfalden av kommuner och landsting i Sverige har centralbyråkrater alltid sett som ett hinder för en starkare maktutövning. Därför är t.ex. kraven på att även skapa storkommuner av våra 290 kommuner mycket påtagliga i centralförvaltningen i Stockholm.

Bakom förslaget om 6-9 storregioner finns även ett par konsultfirmor som diskuterat olika regionstorlekar på uppdrag av just AU. Att tro att dessa firmor skulle komma med andra förslag eller ifrågasätta storregionerna som sådana ingår ju inte som en möjlighet i ett uppdrag man fått av en aktör som på flera sätt utgått från att den stora skalan alltid är bättre än den lilla eller dagens befintliga system.

Ett alternativ till AU:s storregioner är naturligtvis att de nuvarande länen och regionala beslutsförsamlingarna, där jag stödjer förslaget att landstingen integreras i de nya direktvalda regionfullmäktigeförsamlingarna, ökar sitt samarbete med de grannkommuner och grannregioner där båda parter uppnår olika fördelar. Detta alternativ tillämpas redan sedan decennier tillbaka exempelvis när det gäller regionsjukvården, infrastrukturen i exempelvis större delen av Norrland, EU-frågorna i hela södra Sverige från Kalmar till Malmö o.s.v.

Ett flexibelt system där de nuvarande länen samarbetar med olika grupper av andra län eller delar av län i syfte att lösa en viss fråga är en annan modell där man både har kortsiktiga samarbeten för att t.ex. kunna lösa en viktig vägfråga och långsiktiga för att klara av exempelvis utvecklingen av turismen i ett större område. Ett av dagens län kan som Värmland behöva samarbeta med Hedmarks fylke och Osloreionen i vissa frågor, med Dalarna i norr när det gäller större inlandsvägar och turism, med Örebro län och Mälardalen när det gäller tåg- och Europavägsfrågor samt universitetssamverkan och med Västra Götaland när det gäller vattenfrågor, sjötransporter och samarbete kring kulturfrågor.

Ett är mycket säkert. Det går aldrig att skapa några regioner även om de är större som för en längre tid framåt fångar in alla de frågor som behöver samarbetslösningar över ett större geografiskt område. Om vi exempelvis utgår från klimatfrågan kommer den sannolikt att kräva att vi samarbetar i hela landet, Norden, Europa och globalt för att få till stånd viktiga lösningar. Det räcker inte med att Värmland diskuterar med Västra Götaland för att lösa översvämningensrisken kring Väneren och alla berörda vattendrag. Det är redan i första läget en nationell fråga. Ju längre in i framtiden vi kommer, desto mer flexibelt och gränslöst behöver vi samarbeta i alla möjliga frågor.

Att ägna flera år till att skapa nya storregioner, där det alltid kommer att finnas många olika meningar om regionens roll, styrning och inriktning, kommer att ta mycket kraft till det ut-

åtriktade arbetet. Även nya stora regioner måste etablera samverkan med andra för att klara vissa regionövergripande frågor. Varför inte istället arbeta gränslöst men med en känd demokratisk bas där nätverken är fullt utvecklade?

Universitet som en garanti för framgång

Som framgår ovan föreslår AU utan någon utförlig saklig bakgrundsbeskrivning att en ny storregion skall innehålla minst ett stort **regionsjukhus**, utgöra en dynamisk och bred **arbetsmarknadsregion** samt inneha minst ett **universitet**. Man ser detta som en säkerhet för att man byggt in någon form av "utvecklingsgaranti" för regionens framtid.

Utredningen börjar det kortfattade resonemanget med att påstå de stora regionsjukhusens avgörande roll för sjukvården utan att påminna om att våra nuvarande regionsjukhus fungerar på det sätt som önskas utan att ha storlän bakom sig. Man samverkar istället mellan flera län. Om det inte fungerar så väl som är fallet för exempelvis Sahlgrenska universitetssjukhuset i Göteborg beror det knappast på avsaknad av en stor omgivande region utan på helt andra faktorer som dåligt management, mindre bra personalpolitik och otillräckliga budgetar. Kanske är skalan t.o.m. för stor för att få ett fungerande storsjukhus.

Mot denna bakgrund säger man längre fram följande i texten: *"På motsvarande sätt är universitet och högskolor med betydande fasta forskningsresurser och arbetsmarknadsregioner, som är tillräckligt stora och dynamiska för att växa av egen kraft, nyckeltillgångar i arbetet för hållbar utveckling och tillväxt"*.

Detta är allt som sägs för att motivera att de nya storregionerna skall innefatta minst ett universitet för att underförstått påstå att ett universitet är en slags utvecklingsgaranti för en storregion. Om detta kan man säga en hel del.

Ett alternativt perspektiv på frågan

Dagens verklighet är att varje kommun eller varje region oavsett storlek har möjlighet att bedriva samverkan med eller har en chans att få hjälp med olika forsknings- och utvecklingsinsatser från en högskola eller universitet – oavsett var de ligger i landet eller i andra länder. Många kommuner – både små och stora – har sådana relationer sedan länge. Teknikintensiva kommuner med många verkstadsföretag har ofta kontakt med Chalmers, KTH eller Trondheims Universitet oavsett lokalisering i Sverige. Det som bestämmer val av universitet eller högskola är inte lokaliseringen utan kompetensen på lärosätet ifråga.

Varje högskola och universitet har idag möjlighet att samverka med alla möjliga parter i landet som företag, statliga verk och kommuner. Högskolans/universitetens s.k. tredje ben är en rekommendation till dessa att samverka med omgivande samhälle om forskning, utveckling och utbildning. En stor del av landsbygdens organisationer och kommuner har redan sådana kontakter och Nätverksuniversitetet med utlokaliserad och nätbaserad utbildning fungerar i en stor del av landsbygden utanför högskolekommunerna.

Att bilda en region kring ett universitet ger dels inget extra tillskott mot idag och behöver inte betyda att universitetet själv kan ta något slags ansvar för regionens framtid. Något sådant uppdrag existerar inte och kan inte förenas med universitetets huvuduppgift. Dessutom är det så att befintliga universitet sällan ägnat något större intresse åt landsbygdens utveckling. Detta har inte minst Norrlands inlandskommuner och bergslagskommunerna, med många universitet i näromgivningarna, dyrt fått erfara.

För landsbygdens del gäller att via sina organisationer och kommuner bygga ut de relationer de har med olika högskolor och universitet oavsett var dessa är lokaliserade. Det är landsbygden själv som väljer och vet vilka kompetenser de behöver. Landsbygden har mycket att erbjuda forskare och lärosäten och det finns ingen anledning att stå med mössan i hand och be om hjälp.

Varför 6-9 storregioner och inte 16 eller 21?

Ett viktigt argument i AU:s plädering för ett fåtal stora regioner är att sådana i högre grad bidrar till ökad tillväxt än de regioner/län vi har idag. Man menar att större skala på olika sätt ger ett mervärde som är positivt för hela samhället. Man säger i ett av de aktuella avsnitten i rapporten följande angående storleken: *”För såväl den statliga verksamheten som för hälso- och sjukvård och regional utveckling har kommittén funnit starka motiv för att de regionala enheterna skall ha en viss minimistorlek och vara mer jämnstora än idag. I kapitel 4 konstateras att dagens landsting har en alltför skiftande storlek och genomgående är för små för de krav som kommer att ställas på hälso- och sjukvården framöver, inte minst vad gäller kunskapsbildning och kunskapspridning. Också från regional utvecklingsynpunkt är det angeläget att varje regionkommun är tillräckligt stor och har tillräckliga utvecklingsresurser för att vara internationellt konkurrenskraftig och kunna bära ett självständigt utvecklingspolitiskt ansvar”.*

Längre fram i samma avsnitt säger man följande: *”Också behovet av ett territoriellt perspektiv i staten med en direkt dialog mellan regeringen och de enskilda länsstyrelserna pekar entydigt i riktning mot väsentligt färre län.*

*Utifrån dessa storleksresonemang kan man sluta sig till att de framtida länen och regionkommunerna (storkommunerna – min anmärkn) skall ha en viss befolkningsstorlek och/eller att deras antal skall ligga inom ett visst intervall. I Socialstyrelsens rapport **God vård på lika villkor** framhålls dagens sex sjukvårdsregioner med ett befolkningsunderlag på mellan en och två miljoner invånare som lämpliga, och i Nordregios och EuroFutures rapport **Sveriges regionala indelning** förordas en indelning i nio regioner som optimal för arbetet med regional utveckling. Vad gäller den statliga verksamheten talar såväl viktiga sektorsmyndigheters verksamhet som behovet av ett tvärsektoriellt perspektiv i staten med en direkt relation mellan regeringen och de enskilda länsstyrelserna för en indelning i sex till nio regioner”.*

Utifrån dessa påståenden bör man kanske ställa sig frågan om det finns några andra slutsatser och fakta som talat för andra lösningar eller om de ovan formulerade slutsatserna är de enda sanna och ovedersägliga?

Ett alternativt perspektiv på 6-9 regioner

Utifrån resonemanget ovan om bl.a. Socialstyrelsens rekommendationer om sex regioner påminns man onekligen om 6-8 brödkivor per dag från styrelsens tidigare allmänna råd. Kanske är dagens förslag om sex regioner lika dåligt underbyggt som de 6-8 brödkivorna.

Det skall genast sägas att man aldrig med stöd av vetenskap kan säga att en viss regionstorlek eller visst antal regioner är en optimal lösning på ett eller flera samhällsproblem. Det är ungefär lika dåligt grundat som ett påstående i en doktorsavhandling från 1970-talet på KTH som försökte bevisa att lämpliga och fördelaktiga storlekar för en tätort i Sverige skulle vara en potens av talet tre. Att den avhandlingen blev godkänd är lika svårt att förstå och acceptera

som Socialstyrelsens egenhändigt fabricerade storlekskriterier för en enligt styrelsen utmärkt fungerande region. Med Socialstyrelsens kriterier skulle Halland idag helt enkelt inte existera, vilket Halland bevisligen gör och dessutom i högsta välmåga trots sina knappt 300.000 invånare!

Som tidigare sagts har Socialstyrelsens intressen av att minska antalet små sjukhus och länsläsarett av allt att döma fått en stor betydelse för AU:s tanke-system och förslag. Trots att Socialstyrelsen säger att man måste ha ett befolkningsunderlag på en till två miljoner för en fungerande sjukvård så vet vi idag att vi endast kan behandla vissa skador på högst ett sjukhus i Sverige med högt utvecklad kompetens. Svåra brännskador behandlas bäst i Linköpings Universitetssjukhus och inte på sex olika sjukhus och svåra hjärtoperationer är Göteborg bäst på. I takt med att läkarvetenskapen och den medicinska utvecklingen går vidare vet vi att vissa sjukdomar och skador antingen kommer att behandlas på ett fåtal sjukhus i Europa eller också på ett mycket stort antal större och mindre sjukhus i hela landet.

Nya rön leder inte alltid bara till att patienter måste behandlas på ett universitetssjukhus utan de kan tvärtom medföra att enskilda patienter och lokala vårdcentraler ges uppgiften att hantera en viss skada eller sjukdom. Medicinsk utveckling talar onekligen mer för decentralisering än centralisering av olika medicinska problem. Inte ens den kvalificerade medicinska forskningen behöver ha sin arbetsmiljö på ett universitetssjukhus. Världen är full av exempel på sådan forskning även i liten skala på mindre FoU-anläggningar.

Författarna till AU talar om ”regional utvecklings-synpunkt” och om att vara ”internationellt konkurrenskraftig” i ett av citaten ovan från slutrapporten. Här är det mycket nära rent ”snömos” som många byråkrater älskar att vältra sig i när de inte har något riktigt och väl beprövat sakunderlag att falla tillbaka på. Om det citerade påståendet å andra sidan vore ovedersägligt och rent utav sant måste man i så fall försöka förklara varför t.ex. de tyska regionerna, som onekligen finns i Europas mest konkurrenskraftiga land sett till den samlade industrin och de mest utvecklade tjänsteföretagens sälj- och exportframgångar, till stor del är lika stora som Sverige i sin helhet - Baden-Württemberg med nästan 11 miljoner invånare, Bayern 12 miljoner, Berlin 3,5 miljoner, Hessen drygt 6 miljoner, Hannover drygt 8 miljoner o.s.v.

Att AU överhuvudtaget använder sig av tre beställda rapporter som på uppdrag av utredningen formulerat det önskade svaret som det främsta beviset på nödvändigheten av 6-9 storregioner borde kanske bli föremål för en djupgående undersökning eller åtminstone en kritisk analys av forskare från olika högskolor och universitet i Norden eller Europa. Jag är helt säker på att en sådan behandling skulle resultera i väldigt många olika förslag om regionstorlekar som lämpliga för ett demokratiskt och framtidsorienterat samhälle. Island klarar det mesta på cirka 300.000 invånare och Troms fylke i Nordnorge med cirka 150.000 medborgare och världens nordligast lokaliserade universitet visar vad en relativt liten region förmår både vad gäller sjukvård, medicinsk och biologisk forskning m.m.

Det finns med andra ord mycket som talar för att AU av olika skäl önskat göra om Sveriges organisatoriska karta och sedan sökt argument för att vidimera sina teser. Såvitt jag kan se har man när det gäller att formulera kriterierna för en framgångsrik och lämplig region huggit rejält i sten!

Är samarbete och samverkan sämre än storregioner?

AU tar på några ställen upp frågan om samarbete och samverkan mellan exempelvis olika landsting, kommuner eller län är lika fördelaktigt som att skapa nya större administrativa regioner med centraliserat beslutssystem. AU säger oförbehållsamt att större regioner är överlägsna ett utökad samarbete mellan olika offentliga myndigheter. Deras huvudargument för detta är i sammanfattning att:

- samverkan mellan exempelvis kommuner i en viss fråga kräver en stor byråkratisk process jämfört med om en storkommun sköter frågan i sin egen administration
- det är svårt att åstadkomma effektivitet när många län eller kommuner samverkar om en fråga
- medborgarna har svårt att se vad som händer och vem som står för eller beslutar vad
- samverkan mellan flera parter är ineffektivt och kostsamt.

Av främst dessa skäl överväger AU inte att förespråka utökade samarbetsformer eller nya instrument som gör samverkan mellan flera parter enklare och effektivare. Man föreslår istället större regioner med fasta gränser och menar att denna organisation skall kunna hålla i många decennier framåt.

Ett alternativt perspektiv på frågan

Det finns mycket att säga om samverkan mellan kommuner, regioner och län eftersom vi och många andra länder har en lång tradition av denna arbets- och beslutsform. Oavsett hur stor en kommun eller ett län är vet vi att det fordras samverkan över både en och annan administrativ gräns. Vi kan aldrig skapa gränser för kommuner eller regioner som utesluter samverkan mellan ett par eller flera aktörer.

Samverkan sätter exempelvis kommuner igång när man har fördelar att vinna genom att samarbeta med grannar eller parter på annat håll. Vi har hundratals olika samverkansprojekt bara mellan kommunerna. Det som är vanligt att flera kommuner samarbetar kring är sopåtervinning, energiproduktion och distribution av energi, räddningstjänst, vuxenutbildning och gymnasieutbildning, lönehantering, personalutbildning och mycket annat. Många kommuner samarbetar också kring projekt där flera tiotals kommuner ingår som exempelvis samarbetet kring Inlandsbanan Kristinehamn/Mora - Gällivare, Inlandsvägen mellan Halmstad och Kiruna och den nya Europavägen från Göteborg till Karesuando.

På regional nivå ser vi en liknande utveckling när det gäller kollektivtrafik med buss och tåg, turism, större kultursatsningar, högspecialiserad sjukvård och så vidare. Formerna för samarbetet varierar kraftigt. Det kan vara ett "löst" nätverk, en ideell eller ekonomisk förening, ett kommunalförbund eller ett samarbete reglerat av ett civilrättsligt avtal. EU:s strukturfonder har gett upphov till ännu en form av samverkan i likhet med Leader-samarbetet som pågår i hela landet. Samarbetet mellan olika aktörer hänger på att man ser klara fördelar jämfört med att arbeta inom de egna gränserna.

Samarbetsprojekten gäller inte bara landsbygden utan även storstäderna ingår i en hel del av dessa beslutsprocesser landet runt. Frågan är vad det finns för fördelar jämfört med att skapa storkommuner, storregioner eller någon annan storskalig koncentration? Jag är övertygad om att samarbetsprojekten aldrig skulle ha varit så många som idag om förtroendevalda och tjänstemän landet runt inte sett en hel del och övervägande fördelar med dessa former.

Om man skulle sammanfatta fördelarna med samverkan/samarbete mellan självständiga aktörer i större eller mindre konstellationer skulle de kunna formuleras så här:

1. I en samverkan mellan kommunerna, landstingen eller vad det nu handlar om tvingas alla deltagande aktörer att ta hänsyn till varje parts intressen för att man skall nå en överenskommelse
2. Ett samarbete mellan olika parter kräver att man lyssnar och respekterar exempelvis små kommuner och deras ståndpunkter lika mycket som den linje en eller flera större kommuner driver
3. I ett samarbete måste majoriteten alltid lyssna på minoriteten för att man skall nå en hållbar samverkan
4. När flera olika aktörer samverkar kan man förena många olika kunskaper och erfarenheter som en grund för en genomtänkt och hållbar överenskommelse
5. När ett samarbete inte längre fungerar eller ger de fördelar som var tanken från början kan det lätt upplösas
6. En samverkan mellan olika offentliga aktörer kräver att varje part bidrar aktivt till bra lösningar. Det blir svårt att åka snålskjuts
7. Samverkan mellan olika offentliga men också mellan offentliga och kooperativa eller privata aktörer kan alltid förändras om verkligheten så skulle kräva. En fast storregion skapar ett mer låst läge jämfört med flexibel samverkan även om storregioner också tvingas till samverkan med andra storregioner och delar av dessa.

Avslutningsvis vill jag också säga något om vissa av erfarenhet påvisade nackdelar med en ”fastlåst” storregion. Det blir ofta så att de stora kommunerna och stora tätorterna dominerar beslutsfattandet i ett sådant område. Genom sin stora befolkningsnumerär får dessa aktörer den största representationen i den beslutande församlingen och som regel också de viktigaste posterna. De stora kommunerna eller orterna backas som regel upp av starka företagsintressen och andra aktörer som nästan utan undantag har sin placering i dessa miljöer. Utvecklingen i Skåne och Västra Götaland motsäger inte dessa erfarenheter. Därför måste företrädare för mindre orter, kommuner och regioner/län fundera över hur sådana erfarenheter skall vägas mot fördelarna av en utvecklad samverkan.

Risken är alltid att landsbygdens intressen kommer i kläm i stora beslutsförsamlingar. Detta gäller också exempelvis det nya kommunförbundet Sveriges kommuner och landsting, SKL, där endast en person av sammanlagt 21 styrelseledamöter har sin förankring i en mindre landsbygdskommun trots att denna kommuntyp dominerar Sveriges samtliga kommuner.

Är storregionernas gränser redan klara?

AU säger i sin rapport att utredningsgruppen inte önskar bestämma eller ens föreslå hur de nya storregionerna skall avgränsas i skilda landsdelar. I praktiken har de dock genom sin text nästan helt avgjort hur regionerna bör se ut trots att de säger att denna uppgift *skall överlämnas till de demokratiskt valda kommun- och regionorganen med formuleringen ...* ”Av såväl demokratiska som praktiska skäl är det av vikt att indelningsprocessen präglas av lokal och regional delaktighet. Därför avstår kommittén från att lämna något eget, färdigt indelningsförslag”.

AU säger i kapitel 8 med start på sidan 283 att man ser sex till nio län och regionkommuner växa fram som ett resultat av uppsatta kriterier (se kapitlets början). I norra Sverige förordar AU att samtliga norrlandslän förutom Gävleborg i söder bildar en ny storregion med Umeå som centrum. Det heter vidare ...”*En sammanslagning av de fyra nordliga länen skulle ge Umeå, norra Sveriges mest expansiva centrum med regionsjukhuset och det största universitetet, en mer central belägenhet i regionen. Slutligen kommer Botniabanan inte endast att*

knyta samman Örnsköldsvik och Umeå. Också Sundsvall och Ådalen hamnar inom pendlingsavstånd från Örnsköldsvik och knyts närmare till Umeå". Detta uttalande torde inte bara vara en centralbyråkratiskt präglad känga åt Sundsvall som en av Norrlands viktigaste centralorter utan är också ett bevis på att man egentligen inte tilltror den lokala och regionala demokratin att spela fritt kring de mest centrala framtidsfrågorna.

Men den geografiska klåfingrigheten gäller inte endast Norrland utan även resten av landet. I Svealand vill man gärna ha två regioner utanför en större region kring Stockholm där den ena omfattar Gävleborg, Dalarna, Örebro och Värmlands län och den andra Uppsala, Västmanland och Södermanlands län. Man tycker dock att det är svårt att ha någon säker ståndpunkt i regionfrågan i denna del av landet, vilket är en av de riktigt få mer "ödmjuka" ståndpunkterna som AU har intagit i sin 430 sidor långa slutrapport.

I Götaland förordar man att Halland delas eftersom över halva länet med Kungsbacka, Varberg och Falkenberg betecknas som förorter till Göteborg och resten förs till Skåne-regionen. På östra sidan vill man inte låta Småland hålla ihop med eller utan Öland. En region med Östergötlands, Kalmar och Jönköpings län förordas istället för en modell där Småland delas åt flera olika håll eller hålls samman i en "egen" region.

Ett alternativt perspektiv på frågan

Tala om falska förespeglingar! Om AU hade haft en verklig och full tilltro till demokratin och de demokratiska församlingarna i län och kommuner skulle utredningsgruppen naturligtvis avstått från att formulera sig på citerat sätt. Men de konkreta "anvisningarna" eller "rekommendationerna", som AU i övrigt vill ha bort i den statliga institutionsfloran, om hur länen bör tänka och skapa nya storregioner i förening med förslaget att tillsätta tre statliga processledare vittnar tydligt om att Ansvarskommittén vill diktera framtidens Sverige. Den vill ha processledare som underlättar för de demokratiska församlingarna att "tänka rätt" och en extra säkerhet i föreslagna storregioner när de tre ger sig ut på fältet i syfte att garantera en modell anpassad till centralbyråkratiska önskedrömmar om ett för dem lättstyrt Sverige. Då blir ju risken för "oväntade utfall" av den demokratiska processen minimerad.

Efter det att texten i denna skrift i stort blivit färdig har det hänt en hel del i den nya regeringen som kullkastar AU:s framtidsmodell på viktiga punkter. Se vidare under rubriken "Efterskrift" i skriftens slutavsnitt.

Kapitel 4

Är den kommunala självstyrelsen hotad?

Synen på de mindre kommunerna

En genomgående skrivning i AU:s slutrapport är att författarna uttrycker oro för att de mindre kommunerna inte klarar av sina primära välfärdsuppdrag. Oro uttrycks också över att de små kommunerna, som i praktiken handlar om landsbygdens och de mindre bruksorternas kommuner, kommer att tappa sin unga befolkning och därmed bli ”pensionärskommuner” med risk för att det inte ens finns personal till äldreomsorgen.

AU har studerat de senaste årens befolkningsutveckling och räknar med att kurvorna fortsätter i samma riktning även i framtiden. Formuleringen i början av kapitel 7 om den kommunala sektorn är relativt typisk för AU:s syn på en stor del av Sveriges 290 primärkommuner. Det heter att: *”Kommittén förutser att de mindre kommunerna på sikt kan komma att få problem. Framför allt gäller det utförande av alltmer komplicerade välfärdstjänster. Kommittén föreslår inte någon indelningsreform, men lägger fram ett antal förslag som skall underlätta för kommuner som väljer att gå samman”*. Kommittén säger också apropå samarbetslösningar mellan kommunerna att: *...”Kommittén konstaterar att interkommunal samverkan är mycket vanlig, nödvändig och bör underlättas. Samtidigt uttrycker kommittén vissa farhågor för att en alltför otydlig samhällsorganisation därigenom kan uppstå på sikt”*.

Ett alternativt perspektiv på frågan

Det står för läsaren av slutrapporten alldeles klart att om AU hade ansett att det var politiskt möjligt skulle den utifrån sin egen logik även ha föreslagit att storregioner borde följas av storkommuner trots att Sverige redan har de största kommunerna i Norden geografiskt och i många fall befolkningsmässigt sett. Vi har ju kommuner i bl.a. Norrland som redan idag är större till ytan än olika enskilda länder i EU-Europa.

Det som med mitt landsbygdsperspektiv stör mig mest med AU:s beskrivningar och analys av kommunernas utveckling och framtid är följande:

- AU är övertygad om att dagens befolkningsutveckling och allmänna utveckling i kommunerna kommer att fortsätta efter samma mönster som de senaste tio åren, där landsbygdsbefolkningen på många håll har minskat men inte radikalt mycket och under senare år i många fall fått en större inflyttning och utflyttning
- Att man inte ser några som helst tecken på att utvecklingen både kan och de facto har vänt på många håll när det gäller befolkning, sysselsättning, företagstillväxt etc.
- Att utredarna inte uppmärksammar att många små kommuner idag har bättre ekonomiska förhållanden än flera stora kommuner och dessutom en arbetslöshet som närmar sig 2 % (Gagnef i Dalarna som ett exempel)
- Att man gjort mycket ytliga analyser av de befolkningsmässigt mindre kommunernas arbete för att vända utvecklingen och utforma aktiva strategier tillsammans med grannarna för att skapa attraktiva alternativ till större städer
- Att man helt och hållet struntat i att notera att ett stort antal kommuner på olika sätt kunna vända den ekonomiska och sysselsättningsmässiga utvecklingen efter en stor strukturomvandlingskris på den lokala arenan – t.ex. i Orsa, Ovanåker och Årjäng

- Att man inte studerat riskerna och problem i mellanstora och större kommuner utan helt enkelt förutsatt att små kommuner i princip behöver statliga förmyndare – se nedan samt
- att utredarna inte på något sätt låtsas om att kommunernas svårigheter ofta beror på statens politik där indragna statsbidrag, uteblivna vägsatsningar, försämrade tågförbindelser och ensidiga satsningar på storstädernas infrastruktur, kultur och utbildning slår hårt mot alla utvecklingsinitiativ på speciellt landsbygden. Hur är det möjligt att statliga utredare kan vara så ensidiga i sin analys?

Vi ser av utdraget ovan från slutrapporten att även om AU inte föreslår – d.v.s. inte just nu anser att det är politiskt möjligt att propagera för storkommuner – har de ändå en passus som går ut på att de önskar stimulera kommunerna att bilda storkommuner genom att locka dem med olika förmåner så att en storkommun framstår som det enda eller bästa alternativet. Ett sådant statligt initiativ togs nyligen i Västerbottens inland i syfte att föra samman kommunerna Dorotea, Åsele och Vilhelmina till en jättekommun. Kommunerna själva kom emellertid fram till att det är bättre att samverka som självständiga kommuner än att skapa en storkommun med i förhållande till dagsläget en centraliserad maktapparat och ett fåtal förtroendevalda.

En annan märklig omständighet är att AU inte ens tagit hänsyn till sin egen specialutredning om de mindre kommunernas situation vilken utförts av kommunalekonomen Björn Sundström på Sveriges Kommuner och Landsting samt ekonomen Lennart Tingvall från Finansdepartementet. I utredningen konstaterar de båda ekonomerna nämligen att det inte finns några påtagliga fördelar med att skapa större kommuner i Sverige, möjligen med undantag av några kommuner i Skåne. De menar att de små kommunerna sköter sig väl och har en effektiv verksamhet.

En finländsk studie av författarna Antti Moisio och Roope Uusitalo visar på liknande slutsatser. Där har man gjort jämförelser mellan sammanslagna kommuner och övriga kommuner och funnit att de nya storkommunerna inte fått en bättre utveckling än de mindre kommunerna och detta trots att kommunerna i Finland i snitt har mycket mindre befolkning än motsvarigheten i Sverige.

Är statlig kontroll av kommunerna nödvändig?

I kapitel 7 föreslår AU att länsstyrelserna får en aktiv roll för att studera om de små kommunerna klarar av sina uppdrag – att förse sina invånare med traditionella välfärdstjänster. Bakgrunden är AU:s misstro mot att de små kommunerna kan sköta sin ekonomi och dra till sig fler invånare – se kommenterarna ovan. Enligt AU skall *länsstyrelserna* i storlänerna följa utvecklingen noga i landsbygdens kommuner, dessutom ge stöd till dem som önskar gå samman till större enheter och i övrigt främja en tydlighet i samhällets organisatoriska uppbyggnad. Denna övervakning skall ske genom att:

- Länsstyrelserna ges i uppdrag att särskilt följa utvecklingen i länets mindre kommuner
- Kommuner som önskar inleda en process mot sammanläggning erhåller särskilt ekonomiskt stöd
- En översyn görs av det kommunala utjämningsystemet med avseende på utfall i systemet vid kommunsammanslagningar så att övergångsproblem skall kunna undvikas
- Kommuner åläggs att redovisa i vilken form och kring vad de samverkar med andra kommuner samt att

- Staten utvecklar ett informationssystem som ger en heltäckande bild av interkommunal samverkan och kommuners samverkan med andra offentliga aktörer.

Ett tydligt motiv till de förslag som formuleras ovan finner vi i texten efter förslagen i kapitlets inledning. Det heter på ett ställe (sid 268) på följande sätt: *”Kommittén har som utgångspunkt för sina förslag ett långt tidsperspektiv. Den samhällsorganisation som nu formas skall fungera också om 20-30 år och på längre sikt än så. I detta längre perspektiv och utifrån problemskrivningarna ovan, bedömer kommittén att vissa kommun- sammanläggningar kommer att bli aktuella. Det finns därför all anledning för staten att särskilt följa utvecklingen i de mindre kommunerna. Ett system för att tidigt upptäcka avvikelser – till exempel kvalitetsbrister eller bristande valmöjligheter för brukare utifrån ett likvärdighetsperspektiv – är angeläget. Det finns också anledning att ge ett aktivt stöd till de kommuner som själva bedömer att en sammanläggning skulle leda till ökad förmåga att klara de kommunala uppgifterna och att möta medborgarnas framtida behov på ett bra sätt”.*

Ett alternativt perspektiv på frågan

När jag såg det här förslaget första gången trodde jag inte mina ögon – att låta statsbyråkratin övervaka om demokratin på det lokala planet fungerar och politiker och tjänstemän sköter sina uppdrag i enlighet med väljarnas önskemål och Riksdagens beslut. Skall statsbyråkratin vara överordnad demokratins institutioner istället för tvärtom. Det skulle vara ungefär som att låta Statskontoret övervaka om Riksdagen sköter sina sysslor enligt demokratins spelregler.

Det här förslaget från AU väcker en hel rad av viktiga frågor:

- a) Finns det någon saklig anledning att särskilt granska de små landsbygdskommunernas roll när det gäller kommunal service och demokrati?
- b) Skall den statliga byråkratin ta över den demokratiska processen där man bl.a. bedömer hur en kommun kan utvecklas, hur man omorganiserar sin verksamhet och ev. går samman eller samverkar med andra kommuner? Skall inte medborgarna själva fatta sådana beslut som idag? Vad säger att länsstyrelsernas byråkrater äger en större förmåga att bedöma kommunernas utveckling, förändring och framtid än de förtroendevalda som väljarna valt i öppna val eller väljarna själva?
- c) Varför skall demokratiskt valda kommunledningar hela tiden redovisa hur de samverkar med andra kommuner och aktörer? Är inte detta ett misstroende mot demokratin och ett typiskt top downperspektiv?

I verkligheten har inte de små kommunerna visat att de är sämre än andra kommuner när det gäller att klara den service som medborgarna önskar. De kommuner som har eller har haft ekonomiska problem missköter inte heller sin ekonomi mer än exempelvis Göteborg och Malmö utan kan tvärtom ofta snabbare än andra kommuner ställa om sin ekonomi, organisation och sina styrmedel för att på nytt komma på fötter. De kommuner som råkat ut för en tuff ekonomisk situation beroende på i första hand strukturomvandlingen av näringslivet har som regel likt Smedjebacken i Dalarna och Eda i Värmland kunnat klara ut problemen med i huvudsak egna krafter och initiativ. Även här vill jag hänvisa till Sundströms och Tingvalls studie av små kommuners framtid i deras skrift *”Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar”*.

En grundläggande fråga om kontroll är om det inte är så att kommunerna i landet borde övervaka om staten sköter sina angelägenheter på ett rimligt sätt istället för tvärtom. Ofta är det så att när kommuner utsätts för långsiktiga svårigheter som strukturomvandlingar i näringslivet eller stora befolkningsförluster beror det inte sällan på att staten misskött sin service, struntat i

att sköta infrastrukturen, skapat lagar som hindrar en lokalt anpassad utveckling av kommunens arbete samt dragit in viktiga statsbidrag till offentlig och privat verksamhet.

Ett alternativt sätt att hantera frågor av det här slaget är att kommunerna själva, vilket de redan gjort under mycket lång tid tillbaka, i samråd med sina samarbetsgrannar och sitt förbund diskuterar hur man skall utveckla kvaliteten i sin service, hur man kan fördjupa samverkan med grannarna för att få ut mer av varje krona och om bildandet av större eller mindre kommuner skulle vara en bättre lösning av dagens verklighet. Kommunerna själva kan sköta dessa frågor mycket bättre och i samråd med sina invånare än en övervakningsstat styrd av anställda byråkrater vid en länsstyrelse!

Om man minskar den kommunala självstyrelsen och partiernas samt medborgarnas ansvar för demokratin och dess skötsel undergräver man demokratin innersta väsen och kvaliteter. Eftersom även AU hyllar den kommunala självstyrelsen, åtminstone i ord och av vad vi sett den som finns i de större kommunerna, borde förslagen om länsstyrelsernas övervakning aldrig ha formulerats. Om man vill att en självstyrelse skall växa och bli ännu mer funktionsduglig och effektiv måste man ge den ökat och inte minskat ansvar för de framtida utmaningarna och arbetsuppgifterna. Tilltron till de kommunala företrädarna borde objektivt sett vara lika stor eller större än till motsvarande på statlig central nivå. Men som vanligt granskas bara den lokala och regionala nivåns demokratiskt valda aktörer medan byråkraterna i maktens centrum kan fortsätta att arbeta ostört.

Avslutningsvis finns det anledning att påminna om att all makt utgår från folket enligt våra grundlagar. Kanske borde AU läst dessa grundligt innan man skrev sin slutrapport.

Att styra genom normer eller kunskap

I kapitel 3 och 7 skriver AU att den statliga styrningen av främst kommunerna i ökad utsträckning bör ske genom normering och kunskapsstyrning. Med normering menar AU att styra via lagar, förordningar och myndigheters föreskrifter. Dessa styrmedel är tvingande i motsats till exempelvis olika myndigheters allmänna råd, projekt- eller bidragsstyrning för att nämna de vanligaste statliga propåerna mot i första hand den lokala nivån. AU diskuterar även problemen med att skilda statliga organ ofta styr utan samråd med andra statliga myndigheter. AU vill i huvudsak få bort allt som inte kallas normstyrning. Man tycks inte lita till att andra styrmedel leder till de mål som sätts upp för bl.a. kommunernas välfärdstjänster och deras kvalitet.

Utredarna vill även ha en ökad kunskapsstyrning och nämner sjuk- och hälsovården samt socialtjänsten som centrala verksamhetsfält där det ofta enligt AU ifrågasätts vilken kunskap som ligger bakom fattade beslut. AU formulerar sig på följande sätt när det gäller den kommunala verksamheten, där man pekat på flera behov av en ökad kunskap bakom olika offentliga beslut: *”Kommittén anser mot denna bakgrund att statlig styrning av kommunala verksamheter i ökad utsträckning bör syfta till att kvalificerad och väl dokumenterad kunskap tas tillvara i utvecklingen av verksamheterna”*.

Ett alternativt perspektiv på frågan

Det finns i AU en genomgående ton av att kunskap i väldigt liten utsträckning styr den offentliga sektorn och man får en känsla av att det snarast är en ren tillfällighet att kommuner och landsting fungerar relativt väl på för medborgarna viktiga områden. Om AU:s beskrivning av kunskapsnivån skulle vara riktig skulle både statliga och kommunala tjänstemän i stor ut-

sträckning vara ett okunnigt släkte som inte förstår att ta till sig så mycket ny kunskap som möjligt i sina arbetsuppgifter. De som har erfarenhet av kommunalt arbete vet ju att i verkligheten är det tvärtom. Det är ju därför som exempelvis landets kommuner – både små och större – fungerar så bra som de gör. Få länder i världen – inte ens i Norden – kan visa upp en så kvalitativt bra verksamhet på lokal nivå som Sveriges kommuner.

Det som AU i sina förslag senare tar fasta på är att staten på olika sätt skall svara för att kunskapsstyrningen fungerar och har en hög kvalitet. Utredningen menar underförstått att staten är den enda garanten för en hög kunskapsnivå utan att egentligen definiera vad som är en kunskap av hög kvalitet. Om vi exempelvis tar statliga AMS som ett exempel måste vi konstatera att kommunerna i Sverige tvingats ta över en allt större del av landets bekämpning av arbetslösheten beroende på att AMS kunskaper om den lokala miljöns villkor och småföretagens förhållanden varit minst sagt ofullständig. Sådana exempel på statlig kunskaps- och engagemangsbrist har vi många av.

Det som känns oroande sett med landsbygdsögon är att statens syn på kunskap och vad som är viktig eller avgörande kunskap ofta skiljer sig från den lokala nivåns uppfattningar och perspektiv. När AU på ett ställe i kapitel 7 säger att de i slutrapporten ständigt utpekade små kommunerna kan komma att få problem med att ta emot ...”den nya sortens styrning”...menar man i praktiken att kommunernas tjänstemän inte klarar att förstå den nya statliga styrningen. Några bevis på detta och vari den nya kunskapen består nämns inte i texten.

Ett alternativt och naturligt sätt att bygga upp och systematisera ny kunskap är ju att satsa mer på forskning vid alla högskolor/universitet, stärka dessa enheters ”tredje ben” genom ökade resurser och låta alla offentliga, kooperativa och privata verksamheter i ökad utsträckning informera om sina lärdomar och nya kunskaper. Tjänstledighet för kommunala och statliga tjänstemän för forskning och arbete med utvecklingsfrågor under en eller flera period(er) – se t.ex. hur danska lärare fortbildar sig – är ett annat alternativ till statlig centraliserad och endimensionell kunskapsstyrning. Att ge en centraliserad stat som Sverige något av ett monopol på kunskapsutveckling och s.k. kunskapsstyrning känns allt annat än tillfredsställande.

Sämre demokrati på landsbygden?

AU säger i ett avsnitt i kapitel 7 att det är svårt att engagera nya förtroendevalda, särskilt i små kommuner. Rent konkret formuleras problemet så här i texten: ...”*Problemet kan framöver bli särskilt besvärligt i de små kommunerna, där det behövs betydligt fler förtroendevalda i förhållande till den totala befolkningen än i större kommuner.*” Detta påstådda faktum används i samma kapitel tillsammans med andra argument för en plädering för att underlätta sammanslagning av små kommuner till större. Man räknar helt enkelt med att större kommuner bättre än befolkningsmässigt mindre klarar de demokratiska grundförutsättningarna. Några bevis för att demokratins styrka står i proportion till kommunernas invånarantal ges dock inte i slutrapporten.

Ett alternativt perspektiv på frågan

Det känns som om AU hela tiden söker argument för att ta bort de mindre kommunerna och på flera sätt gynna tillkomsten av större. Man förutsätter helt enkelt att demokratin blir allt bättre med storleken på invånarantalet. I samma perspektiv säger man också i nämnda kapitel att de små kommunernas sätt att försöka kompensera sin litenhet med samverkan med grannkommuner är ett problem. Man säger t.o.m. att det ligger en fara i att en kommun har för många och för mångformiga ”samverkanskonstellationer”.

Låt oss ett ögonblick studera en del av den verkliga demokratiska infrastrukturen i dagens kommuner. Många av dem som arbetar i och med befolkningsmässigt små kommuner kan konstatera att det just i denna kommungrupp pågått åtskilliga projekt sedan 1970-talets slut för att utveckla demokratin i många olika avseenden. Syftet har inte varit att lösa ett akut lokalt problem utan att få fler med i formandet av den lokala framtiden. Bräcke och Norbergs små kommuner gjorde redan för 25 år sedan åtskilliga insatser för att få med befolkningen på bredden i syfte att stärka utvecklingskraften och den lokala miljön.

Åre kommun har under en längre period testat olika modeller för att bredda underlaget för medborgarnas påverkan av den framtida utvecklingen. Orsa, Berg och Ödeshög är andra mindre kommuner som under lång tid utvecklat nya former för ett stärkt medborgarinflytande. I en rad andra små kommuner på landsbygden finns idag s.k. Kommunbygderåd där ett stort antal byalag i varje kommun har regelbundna överläggningar med sina kommunledningar om gemensamma satsningar framsprungna ur lokala samtal i byar och tätorter.

AU:s formulering av det påstådda demokratiproblemet i små kommuner ser de små kommunerna som en fördel – att ha en högre andel förtroendevalda av kommunens invånare än andra större kommuner. Det faktum att AU inte redovisat hur de större kommunernas demokratiska system skulle kunna betecknas som överlägsna gentemot övriga kommuner talar för sig själv. AU gillar helt enkelt inte små kommuner med sina unika, rikt varierande välfärdslösningar. Eftersom de små kommunerna dominerar landsbygden känns det som om landsbygdsdimensionen i den framtida styrningen av Sverige inte är relevant för maktpyramidens topp.

Kapitel 5

Landsbygdskommitténs framtidsvisioner

Vem eller vilka tar ansvar för landsbygden?

I AU står det under rubriken ”Landsbygdsutveckling” i kapitel 5 (sid 201) att en förutsättning för att Sveriges Landsbygdsprogram för perioden 2007-2013 (det som kallas EU:s LBU-program med viss finansiering från EU) skall kunna genomföras är att länsstyrelser och de nya storregionerna samarbetar nära varandra. På längre sikt bör landsbygdspolitiken integreras i storregionernas arbete med regionerna som huvudmän. AU tycker sig också se att det nya LBU-programmet är mer inriktat på andra näringar än jordbruket sett i relation till det nyss avslutade programmet.

I stort sett menar AU att om de nya storregionerna får hand om resurserna i detta EU-program tillsammans med andra statliga och kommunala utvecklingsprogram på den regionala nivån – program som regionala utvecklingsprogram, regionala tillväxtprogram, regionala strukturfondsprogram (EU-stödprogram) och länsplaner för regional transportinfrastruktur – kommer detta att leda till att landsbygdsresurserna blir mer verkningsfulla när det gäller att utveckla landsbygden.

Ett alternativt perspektiv på frågan

Det finns säkert vissa administrativa fördelar med att integrera landsbygdsprogrammen i de övriga regionala program som länsstyrelserna idag har ett huvudinflytande över men som med AU:s förslag övergår till de nya storregionerna. Det finns dock uppenbart lika väl påtagliga risker med att även dessa medel övergår till de föreslagna storregionerna. Med de föreslagna gränserna för storregionerna finns det risk för att de stora tätortskommunerna genom sin styrka och sin tradition att alltid tänka på sitt eget bästa integrerar resurserna för landsbygdsutveckling i program för att bygga nya och rusta upp befintliga vägar kring sina egna tätorter, satsa mer på de regionala universiteten, rusta upp eller bygga nya energianläggningar etc.

De kan ju alltid som alla andra kommuner hävda att de har så knappa resurser och så små stöd från staten att de måste ta i anspråk alla tänkbara regionala resurser för att lösa ”regionens viktigaste problem eller behov”. Av denna strategi och detta resonemang har vi många erfarenheter av, inte minst från Västra Götaland och Stockholmsregionen när det gäller att satsa stora resurser på in- och utfartsleder till de största städerna. Storregionerna kommer ju med sin befolkningstyngd att få så många mandat tillsammans med sina närkommuner/-förortskommuner i den beslutande regionförsamlingen att de i princip själva kan bestämma hur alla tillgängliga medel skall användas. Jag är inte säker på att de stora kommunerna tänker lika mycket på de områden de kallar för periferin eller landsbygden som den egna torvan.

Landsbygdskommitténs framtidsvisioner

I slutet av november förra året lade en annan statlig utredning, Landsbygdskommittén, fram ett helhetsinriktat programförslag i syfte att bryta befolkningsutvecklingen i många landsbygdsdistrikt och möjliggöra en bred utveckling och ett verkligt lyft för landsbygdens boende, service, infrastruktur och arbetsmarknad.

Landsbygdskommittén formulerade sina mål i över 100 strategier där bärande tankar var:

- Den lokala nivån skall ha ett avgörande inflytande i många beslut
- Ge folkliga lokala organisationer en viktig roll i landsbygdens utveckling
- Bygg upp utvecklingsprogram i kommunerna som varit föremål för bred folklig debatt
- Stärk det lokala inflytandet över landsbygdsutvecklingsprogrammets resurser
- Stärk landsbygdsdimensionen i den regionala utvecklingsplaneringen.

Bland övriga förslag märktes bland annat följande:

- Fördjupa kunskapen och insikten om landsbygdens resurser och möjligheter hos i första hand alla offentliga aktörer som arbetar med utveckling
- Stärk landsbygdsföretagens utvecklingsmöjligheter
- Förenkla regelverk och tillämpning vid offentlig upphandling för småskalig verksamhet och produktion till landsbygdens infrastruktur
- Stimulera utvecklingen av miljövänliga transportsystem i glesa miljöer.

Ett alternativt perspektiv på frågorna

Av AU:s cirka 430 sidor i slutrapporten avhandlas landsbygdsfrågorna bara under en rubrik på en enda sida bortsett från misstron mot landsbygdens befolkningsmässigt små kommuner, vilket genomsyrar betydligt fler sidor i hela rapporten. Även om AU i första hand handlar om organisationsfrågor, samarbetsformer och styrformer inom den offentliga sektorn inklusive sjuk- och hälsovården är det genomgående ett tätortsperspektiv som karaktäriserar de exempel och sammanhang vari utredningens analyser och slutsatser formuleras. Utredningen har så starkt fokus på att samordna statens olika grenar, skapa stora regioner, ändra sjukvårdens huvudmannaskap och forcera fram föreslagna reformer att konsekvenserna av en ny samhällsorganisation för hela Sverige får en ytterst svag eller torftig belysning.

Det borde vara en självklarhet för en statlig utredning att man inte kan föreslå en ny samhällsorganisation utan att försöka analysera olika typer av konsekvenser för demokratin och människors inflytande, för miljön och möjligheterna att reparera den i grunden, för sociala effekter som olika typer av segregation, för fördelningen av olika gemensamma resurser mellan olika landsdelar, regioner och kommuner, för relationen stad och land samt för Sveriges roll i en alltmer styrande global ekonomi.

En ny samhällsorganisation som kanske skapar fler problem än den löser och omfördelar resurser på ett sätt som strider mot Riksdagens beslutade mål om en viss social och geografisk samlad välfärdsprofil har svårt att vinna respekt i hela landet. AU var inte menat som ett tätortsprojekt men genom att inte alls fokusera på landsbygden, dess möjligheter och potential eller Landsbygdskommitténs omvärldsbild och förslag blir det svårt för landsbygdsföreträdarna att känna igen sig i slutrapporten och den verklighet den förespråkar.

Skall landsbygden ha särskild plats i regeringen?

Landsbygdskommittén föreslår i sin slutrapport att staten måste samordna sin politik som på skilda sätt berör landsbygdens framtid. Denna samordning kan ske efter flera riktlinjer och kommittén anger inte vilka praktiska former detta kan eller bör medföra. Det som AU allmänt förespråkar är visserligen olika former av statlig samordning, vilket säkert alla aktörer på samhällsarenan är överens om, men utredningsgruppen har inte diskuterat att landsbygden påverkas extra mycket av statens splittrade investerings- och driftspolitik. Exempel på det senare finns i den föregående texten. Tydliga exempel gäller inte minst den statliga infrastrukturpolitiken där landsbygden nästan alltid hanteras i andra eller sista hand – ofta som en restpost i planeringen.

Ett alternativt perspektiv på frågan

En allmän erfarenhet av styrning av statlig verksamhet är att det krävs en fast och tydlig organisation på toppen för att verkligheten på den regionala och lokala nivån skall kunna förändras i enlighet med befolkningens och Riksdagens önskemål, respektive beslutade mål för skilda statliga investeringar. Om landsbygden skall få det lyft som bl.a. sägs i Riksdagens beslut om LBU-politiken från 2007 fram till 2013 och som föreslås av Landsbygdskommittén krävs sannolikt en särskild organisation i regeringskansliet styrd av en grupp statssekreterare och med fasta sekretariatsresurser. De departement som i första hand berörs av landsbygdens framtidsfrågor är närings-, jordbruks-, miljö-, finans-, utbildnings- och arbetsmarknadsdepartementen.

Under dessa departement finns många statliga organisationer vars resurser och beslut påverkar landsbygdens framtid på en rad skilda sätt. Statens bostadskreditnämnd påverkar bostadsbyggandet, Finansinspektionen styr vissa lånemöjligheter, AP-fonderna har betydelse för bl.a. kapitaltillförseln till små företag, Jordbruksverket det mesta som rör lantbruket, Livsmedelsverket bl.a. de små företagens villkor, SLU forskningen kring landsbygden etc. etc. Om inte regeringen skapar en arbetsgrupp med politiskt ansvar för en helhetsorienterad landsbygdsutveckling med stöd av ett eget och fast sekretariat finns det risk för att även dessa ambitioner kommer på skam – på grund av att alla statliga organ och viljor inte samordnas via regeringens regleringsbrev och ägardirektiv.

Tidigare har regeringen haft ett sekretariat för problem och möjligheter i storstäderna för att under flera år göra en stor helhetsatsning till en mångmiljardkostnad för att utveckla i första hand dess förorter via lokala utvecklingsavtal. Denna modell kunde vara en lämplig utgångspunkt för att garantera att landsbygden får samma chans. Att utveckla landsbygden handlar inte bara om landsbygdens egen befolkning och egna företag. En utveckling av landsbygdens resurser och möjligheter stärker hela landet miljömässigt, socialt och ekonomiskt.

Efterskrift

Efter det att denna skrift färdigställdes har det som påpekats i ett kapitel ovan hänt en del genom beslut i regeringens dominerande parti – moderaterna. Tisdagen den 12 juni 2007 publicerade DN på DN Debatt en artikel av moderaternas partisekreterare Per Schlingmann med titeln ”Nu tänker vi stoppa Svegfors storregioner”. I artikeln motiverar Schlingmann sitt partis nej till större regioner med flera olika argument. Han säger att partiet redan samma vecka som artikeln publicerades kommer att rekommendera partiet att på sin partistämman i höst säga nej till flera av Ansvarskommitténs förslag.

Ett motiv är att man inte vill ha centrala direktiv om ...”att stöpa om Sverige utifrån centralt uppsatta ramar och direktiv för regionsamarbetet. Vi avvisar därför att nu inleda en process med syfte att förändra det sätt på vilket vi organiserar Sverige”. Partisekreteraren säger vidare att man vill ta hänsyn till att skilda regioner vill ha olika lösningar och kanske en asymmetrisk samhällsorganisation bestämd av varierande lokala och regionala krav och intressen. Partiet är tveksamt till en regional beskattningsnivå som Svegfors förutsätter som given men kan tänka sig att permanenta Region Skåne och Västra Götaland om dess invånare så önskar.

Efter ett debattinlägg i samma tidning några veckor senare författat av landshövdingen och en av Ansvarsutredningens hårdaste kritiker, Anders Björck (DN Debatt den 3.7.07), säger företrädare för hela regeringen några dagar senare återigen i DN (DN Debatt den 7.7.07) att man nu är överens om att säga nej till storregioner. *Det heter att ...”Vi avvisar en process som innebär att centralt dirigera fram en ny regionindelning. Vi avvisar över huvud taget att nu initiera en process med detta som mål”.*

Hela artikeln avslutas med följande meningar: ...”Vi tror på ett Sverige som växer underifrån. I vissa delar av landet kan regioner vara den bästa vägen framåt, i andra delar kan andra lösningar vara aktuella. Det viktiga är medborgarperspektivet och det handlar om jobb, välfärd, trygghet och tillgången till en god miljö. Vi hoppas att diskussionen nu fortsätter runt om i landet så att människor i olika landsdelar kan finna de vägar som passar dem bäst”.

Det är svårt att säga om detta regeringsuttalande betyder att vi nu kan lägga Svegfors Ansvarsutredning till handlingarna. Min uppfattning är att vi nu får mer tid att mer grundligt diskutera sakfrågorna under en längre period än fram till remisstidens slut den 21:a september i höst. Det betyder sannolikt att fler människor, ideella organisationer och lokala partiföreträdare får chansen att skapa sig en egen mening baserad på ett intensivare samtal med kollegor och medborgarna i varje kommun.

Detta kan medföra att den till synes stora enighet som partiernas etablissemang visat upp under våren, där man i stort accepterat Svegfors förslag, kommer att rämna och leda till en mångfald av nya tankar kring hur framtidens Sverige skall organiseras. Det lokala perspektivet får en större chans att penetreras och synas, även på nationell nivå. Sannolikt blir slutsultatet att vi blir eniga både på lokal och central nivå om att göra om den statliga servicen, samordna statens arbete och serviceutbud i kommunerna, ge regionala fullmäktigeförsamlingar makt över länens utveckling, stärka landsbygdens utvecklingsmöjligheter och utveckla ett avancerat samarbete dels mellan kommunerna och dels mellan nuvarande regioner/län om den högspecialiserade vården. Det som plötsligt hänt under tre veckor i år har i mångt och mycket kullkastat 4 års ensidigt utredningsarbete, där bristen på alternativa tankar och förslag blivit en alltför tung belastning för beslutsfattarna i sittande regering.