



STYRA OCH LEDA FRAMTIDENS VÄLFÄRD

Konferens i Göteborg 9-10 januari 2018

Anförande, Mats Svegfors

Ansvarskommittén – vad, vad ej och varför?

Ansvarskommitténs huvudförslag handlade *inte* primärt om större regioner. I det första betänkandet (SOU 2003:123), fanns inte större regioner ens ”på kartan”. Det handlade i stället om att skapa ordning och reda i den offentliga verksamheten genom en ny ansvarsstruktur – fördelningen av ansvar mellan nationell nivå, regional nivå och lokal nivå. Och den rent konkreta fråga som ledde till att kommittén tillsattes var vem som skulle ha ansvar för regional utvecklingspolitik. Skulle ansvaret ligga på staten (länsstyrelserna) eller på något slags regionala självstyrelseorgan?

Men inte minst med min bakgrund på en länsstyrelse med bibehållet ansvar för regional utveckling visste jag ju att detta var en strid om påvens skägg. Utan alltför stor överdrift: det som innefattades i ”regional utvecklingspolitik” hade föga betydelse för den regionala utvecklingen. Varför då strida om ansvaret för den?

Jag ska återkomma till den frågan mot slutet av denna presentation.

Inledningsvis ska jag ägna några ord om arten av denna presentation. Ffa mot slutet kommer jag att vara lite provokativ, eller kanske till och med bildstormande. Jag har lärt mig en hel del av logiken i de nya sociala medierna. Det man säger är kanske inte ämnat att vara sista ordet i en monolog utan snarare bidrag till en ständigt fortgående dialog. Det viktiga är inte att säga sanningen utan att bidra till att vi rör oss mot sanningen. Och för mig gav de sociala medierna därvidlag inte någon helt ny insikt. Under många år som kommenterande journalist såg jag just så på min uppgift. Tänk, och bidra till att andra tänker. Dessutom har jag som statlig utredare funderat rätt mycket över det som skulle kunna kallas den offentliga kunskapsprocessen, inte minst de offentliga utredningarna. Denna geniala inrättning – om den används rätt – har sina rötter i 1600-talet. I en utredning som jag svarade för (SOU 2008;22) och som handlade om regeringens stabsmyndigheter resonerade jag om förutsättningar för att de statliga utredningarna som en viktiga del av kunskapsprocessen skulle fungera så väl som den kan.

Tillbaka till Ansvarskommittén och storregionerna.

I Ansvarskommitténs arbete kom de större regionerna in som nödvändig förutsättning för att börja bearbeta de politikområden som hade verklig betydelse för den lokala och regionala utvecklingen. Det handlade inte minst om att samla ihop staten på regional nivå och det i en

indelning som också skulle kunna gälla för landstingen och på det sättet möjliggöra möte och samordning på regional nivå mellan staten och regionerna/kommunerna.

Tanken var alltså dels att möjliggöra tvärspektoriell samordning, dels skapa en tillräckligt stark regional nivå för att den skulle kunna ta emot decentraliserad makt från staten. En stark och sammanhållen regional nivå skulle därtill möjliggöra ett inslag av pluralism i en av världens starkast enhetsstater, på samma sätt som pluralismen i ett system med 290 kommuner skapar förutsättningar för utveckling på primärkommunal nivå.

Ett första och stort steg i regionbildning hade redan tagits på 1990-talet genom tillskapandet av Skåne och Västra Götaland.

Ansvarskommittén var enig i sitt förslag att fullfölja reformen. Vad stupade det då på i detta nästa steg?

Först ska dock sägas att till följd av kommitténs förslag har beslut rent formellt fattats om att omvandla landstingen till regioner. Man kan säga att en mycket viktig del av Ansvarskommitténs huvudförslag är genomfört. Och indelningskommittén har nu i uppdrag att:

- föreslå en samordnad regional indelning för de statliga myndigheter för vilka en geografisk samordning är relevant för staten som helhet samt för kommuner och landsting.
- föreslå en reglering i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen) om vilken hänsyn som ska tas till berörda landstings och kommuners samt befolkningens synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen.
- kartlägga landstingens samverkan och redogöra för hur landstingen ser på den framtida utvecklingen när det gäller samverkan.

Hälften av det som återstår att göra, stora regioner för såväl sekundärkommunal som statlig verksamhet, är alltså, åtminstone rent formellt, under fortsatt beredning.

Viktigt att påpeka är också att det redan finns två ”storregionala” indelningar. Dels, och viktigast, indelningen i sjukvårdsregioner.

Region	Medlemmar	Län	Kommuner
Norra sjukvårdsregionen	Norrbottns läns landsting	Norrbottns län	Samtliga kommuner
	Region Jämtland Härjedalen	Jämtlands län	
	Västerbottns läns landsting	Västerbottns län	
	Landstinget Västernorrland	Västernorrlands län	
Uppsala-Örebro sjukvårdsregion	Region Gävleborg	Gävleborgs län	
	Landstinget Dalarna	Dalarnas län	
	Landstinget i Uppsala län	Uppsala län	
	Landstinget i Värmland	Värmlands län	
	Region Örebro län	Örebro län	
	Landstinget Västmanland	Västmanlands län	
	Landstinget Sörmland	Södermanlands län	
Stockholms sjukvårdsregion	Stockholms läns landsting	Stockholms län	
	Region Gotland	Gotlands län	
Sydöstra sjukvårdsregionen	Region Östergötland	Östergötlands län	
	Region Jönköpings län	Jönköpings län	
	Landstinget i Kalmar län	Kalmar län	
Västra sjukvårdsregionen	Västra Götalandsregionen	Västra Götalands län	Kungsbacka kommun
	Region Halland	Hallands län (Norra delen)	
Falkenbergs kommun			
Södra sjukvårdsregionen	Region Halland	Hallands län (Södra delen)	Halmstad kommun
			Hylte kommun
	Landstinget i Blekinge	Blekinge län	Laholms kommun
			Samtliga kommuner
Region Kronoberg	Kronobergs län		
Region Skåne	Skåne län		

Dels finns också särskilda regioner för det som stora delar av regionfrågan har handlat om, nämligen det regionalpolitiska ansvaret. Det är en indelning som gäller EU-stödet i sk Nuts 2-områden, regioner som intressant nog EU har lagt fast ursprungligen för statistiska ändamål och som aldrig ifrågasatts politiskt i Sverige.

Sjukvårdsregionerna är sex och NUTS 2-regionerna åtta; de sammanfaller inte men samstämmigheten är trots allt tämligen stor. I den regionalpolitiska indelningen är ffa den norra regionen uppdelad i två, likaså Uppsala-Örebro. Halland är inte delat och Kronoberg är ”kvar” i Småland. Om indelningskommittén lyckas bädda för en samordning av den statliga myndighetsindelningen i sex till åtta regioner kommer vi att ha nått tämligen långt på vägen mot samordnade nationella och sekundärkommunala storregioner.

Jag säger inte detta för att ta äran åt Ansvarskommittén. Skälet är snarare det motsatta. Vi är på väg mot storregioner inte tack vare Ansvarskommittén utan snarare oberoende av Ansvarskommittén. Och det är intressant just i det sammanhang som jag talar här. Stora reformer är svåra att genomföra. Men förstår man den underliggande logik – jag ska återkomma till uttrycket och vad jag menar med det - som finns i samhällsutvecklingen så förstår man en del av hur politik och andra utvecklingsfaktorer samverkar.

Tillbaka till vad som faktiskt hände med Ansvarskommitténs förslag.

Det var en parlamentarisk kommitté. I stor utsträckning var det Göran Perssons eget projekt. Park, den parlamentariska regionkommittén, hade lett fram till en halvdan kompromiss när det gällde det regionala utvecklingsansvaret. Göran Persson lovade då att tillsätta ”den stora utredningen”. Av det löftet blev Ansvarskommittén. Detta skedde strax efter valet 2002. S-regeringen kunde kosta på sig att vara långsiktig, rationell och ickekonfrontatorisk. Direktiven var mycket öppna. Partierna var tungt representerade, så tungt att kommittén kunde arbeta under stor frihet: S och C var företrädare av sina gruppledare i riksdagen, moderaterna av sin blivande partiledare och av stockholmspolitikern Carl Cederschiöld, miljöpartiet av sin partisekreterare osv.

Carl Cederschiöld gjorde klart från början att han balanserade på en slak lina. Hans parti hade fått för sig att man var emot landsting. Sannolikt gällde detta också statsministrarna. Parentetiskt ska sägas att jag efter det första betänkandet skrev ett informellt pm till Pär Nuder, som var mycket engagerad i kommitténs arbete, och förvarnade om att i nästa steg skulle frågan om länsindelning ofrånkomligen att väckas. Min enkla tanke var att regeringen skulle kunna säga stopp och belägg om den så önskade. Den hade ju instrumentet i sin hand; det vara bara att ge instruktioner till de fyra socialdemokratiska ledamöterna om den nu inte vill agera genom mig.

Några sådana instruktioner gavs inte. Senare när Pär Nuder hade blivit finansminister och det direkta ansvaret i statsrådsberedningen hade gått över till statssekreteraren Gun Eriksson, ställde jag återigen frågan: fanns det några informella direktiv. Hon återkom och svarade att det inte fanns några andra direktiv än de som var skrivna.

När slutbetänkandet presenterades rådde det politisk enighet i kommittén om förslagen. Men som sagt: från allra första början fanns det betydande politiska frågetecken.

Och detta är naturligtvis den första viktiga faktorn om man ska förstå politik. *Politik handlar trots allt i rätt stor utsträckning om politik.* Under utredningstiden hann Sverige byta regering. Och det ledande borgerliga partiet i den nya regeringen, moderaterna, var mer än skeptiskt.

Till detta kom en andra viktig faktor. *Vad tycker de ledande politikerna?* Partier är trots allt rätt komplexa organisationer och ju större ett parti är desto större är sannolikheten för interna motsättningar. Finansministern Anders Borg var emot. Jag hade personliga samtal med honom relativt tidigt. Och han förklarade framt att det var en stor och svår politisk fråga att förändra länsindelningen. Och detta var inte en politiskt prioriterad fråga för moderaterna. Han och hans parti var inte berett att förbruka politiskt kapital på att driva igenom en kontroversiell regionreform. Peter Hultqvist, en av de fyra socialdemokratiska kommittéledamöterna och då kommunstyrelsens ordförande i Borlänge, var i och för sig för en reform. Men han trodde inte att det skulle vara möjligt att genomföra en så stor och komplex reform i ett steg. Han förordade under hand att staten skulle gå före, ungefär som det nu möjligen är på väg att bli genom indelningskommitténs arbete.

När det gäller enskilda ledande politikernas betydelse: I dagarna har motsvarande fenomen i en ännu mycket större politisk fråga aktualiserats. Sveriges Radio speglar i en serie halvdokumentärer viktiga politiska skeenden i Sveriges moderna historia. Kjell-Olof Feldt har intervjuats om löntagarfonderna. Och han bekräftar verkligen att han tycket just så som han skrev på en papperslapp i sin statsrådsbänk i riksdagens plenisal: ”Löntagarfonder är ett djävla skit, nu har vi baxat dom ända hit.”

Det blev inga storregioner. Och det blev inga löntagarfonder.

Ingalill Holmberg, förvaltnings- och ledarskapsforskare, har formulerat en enkel men slående teori om beslutsfattande: beslut fattas inte om det inte i ett ögonblick står ett antal fönster – windows of opportunity – öppna samtidigt.

Två sådana fönster handlar alltså om *politik* respektive *personer*. Rätt partier måste vara för det tänkta beslutet, likaså måste rätt politiker vara för beslutet.

Men till detta kan man nog foga att *beslutet måste stämma överens med tidsandan*, inte minst som denna kommer till uttryck i medieopinionen (exkurs: vad är det? Nyhetstolkning, ”opolitiska” opinionsbildare). Detta representerar ett slags *korta vågor* i politiken.

Men det finns också *långa vågor* i politiken: det kanske viktigaste uttryck för sådana långa vågor nu och sedan rätt lång tid tillbaka, handlar om budgetbalans och därmed ett kameralt perspektiv som är överordnat all annan sakpolitik.

Men det finns också ett slags *institutionellt stöd* för reformer som är viktigt. Detta stöd fanns i allra högsta grad inledningsvis för större regioner. Hela kommittén stod bakom förslaget. Och i stort sett alla remissinstanser – dvs i stort sett alla kommuner och landsting - stödde förslaget. Men myndighets-Sverige var kallsinnigt. ”Rör inte min regionindelning!” utropade landets generaldirektörer i korus, men var och en med sin egen indelning.

Det är ett generalfel regeringar under de senaste decennierna har gjort när man har givit myndigheterna frihet att själva forma sin regionala struktur. Denna punkt är egentligen värd en alldeles egen mäsas. De fristående myndigheterna är en av de riktigt stora tillgångarna i den svenska förvaltningsmodellen. Den ger ffa en mycket stor handlingskraft i den löpande förvaltningen. Myndigheternas tjänstemän, är inte passiva i avvaktan på besked från regeringen. De har rolluppfattningen att ansvaret är deras. Men det gäller också när regeringar försöker förändra strukturer. De fristående myndigheterna och deras medarbetare, men också

regeringstjänstemän, tenderar att bli systembevarare, annorlunda uttrycket: utpräglat konservativa.

Intressant nog finns det överhuvudtaget ett starkt konservativt drag i det socialt progressiva Sverige. Också väljarna uppvisar ett starkt konservativt drag. Förslag om större förändringar av det bestående uppfattas som ett hot mot ”den svenska modellen”. Kärnkraftsavveckling, löntagarfonder, liberalt systemskiftet, rimligare marginalskatter, ja till och med den radikala solidariteten i invandringsspolitiken, vinner inte stöd i den allmänna opinionen. Svensken i gemen har stort förtroende för den egna samhällsmodellen *som den är*. En tolkning är att människor har nog med att verkligheten i den totalt internationaliserade ekonomin hela tiden ställer allt på huvudet. De behöver inte därtill politiker som till synes opåkallat ska vända upp och ned på samhället. Det som en gång var ”politik är att vilja” och som sedan vändes i sin dialektiska motsats ”den enda vägens politik” har blivit ”rädda det som räddas kan”.

Ansvarskommittén presenterade sitt slutbetänkande våren 2007. Regionfrågan väcktes första gången i slutet av 1950-talet. 60 år hade förflutit. Berlinmuren hade byggts och rivits. Sovjetimperiet avvecklats. Vietnamkriget eskalerat och upphört. Människan hade landat på månen. Men regionfrågan förblev olöst. Med Ingalill Holmberg: 2007 och under den följande beredningsperioden stod inte de erforderliga möjlighetsfönstren öppna.

Frågan om större regioner visar hur extremt svårt det är att genomföra större och symbolmättade reformer i Sverige. Det lyckas när frågor är tekniskt komplicerade och svåra att göra politik av i det medialiserade samhället. Det kan handla om kreditregleringar, valutapolitik eller om pensionssystemet. Men handlar det om 1634 års länsindelning, monarkin eller vänstertrafiken så säger svenska folket nej.

Statsvetarna Björn Wittrock och Stefan Lindström skrev på 80-talet om ”De stora programmens tid” med exempel hämtade från energipolitik och forskningspolitik. De beskriver politiska förhållningssätt i en tid när en helt annorlunda ”lång våg” hade rullat fram över svenskt samhällsliv. Stora genomgripande reformer hade hög legitimitet. Men någonstans i övergång från den tidiga efterkrigstiden – 1950 och 60-tal - till det sena 1900-talet – 80- och 90-tal - gick denna legitimitet förlorad.

Men om nu det regionala utvecklingsuppdraget är så innehållslöst, som det faktiskt är idag, varför då denna strid?

Svaret är nog tämligen enkelt. Komplexiteten i de uppgifter som politiken ställs inför har tilltagit drastiskt. Ett exempel, men just bara ett exempel: Jämför invandrings- och integrationspolitik i dag med situationen så sent som på 90-talet med dess massiva ”krigsinvandringen” från Balkan. Då handlade det om boende och språkutbildning, två tämligen väl avgränsade politikområden. Motsvarande ”krigsinvandring” idag från Syrien, Irak och Afghanistan aktualiserar frågor som rör hela utbildningssystemet, hela arbetsmarknadspolitiken inklusive lönebildningen, av olika skäl hela bostadsförsörjningen, hela politiken för lag- och ordning, etc, etc.

Komplexiteten har tilltagit. Men sannolikt är det också så att vi är mer medvetna om komplexiteten och vi har samtidigt höjt anspråken både som medborgare och politiker/tjänstemän på ett politiskt ansvarstagande för den komplexa helheten. Därmed berörs fler politikområden. Och vi inser hur fragmenterat ansvaret är för olika politikområden. Var ska vi kunna återsamla ansvaret? Mycket schablonmässigt besvarat: kommunerna är för små,

staten för stor. En kraftfull och välorganiserad regional nivå som samspelar nära med kommunerna är ett uppenbart svar.

Jag skulle kunna utveckla detta i många ord. Men låt mig begränsa resonemanget till följande. Jag tror att vi borde tillägna oss följande synsätt. Staten är lysande som regelgivare och borde begränsa sig till just det. I princip borde staten aldrig driva verksamhet. Ja, jag är medveten om att denna generalisering har sina brister. Det är aningen svårt att tänka sig att rikets försvar skulle drivas genom ett omfattande kommunalförbund. Men om regionerna klarar sjukvården så klarar de det mesta annat också.

Statligt driftsansvar urartar ständigt i symbolpolitik, byråkrati och ensidig budgetstyrning.

Innebär då detta att det finns en underliggande logik i samhällsutvecklingen som leder fram mot regionalisering? Nja, jag är inte säker på att det förhåller sig så, i sig. Men jag tror att den gamla frågan om marknad eller stat, kapitalism eller socialism, successivt kommer att ersättas av en lite mer sofistikerad problemställning: hur skapar vi förutsättningar för utveckling – verksamhetsutveckling, modernisering, rationalisering, öht det som vi i Ansvarskommittén kallade utvecklingskraft - i den stora del av ekonomin som vi vanligen benämner offentlig sektor? Frågan är inte endera stat eller marknad. Svaret är snarare, oberoende av om det är stat eller marknad, offentligt eller privat driftsansvar, att utrymme måste skapas för mångfald, alternativ i såväl drift som finansiering, utvecklingsfrihet och jämförelser.

En klok regionalisering av Sverige skulle kunna vara en viktig del av svaret på den frågan.

I den meningen finns det en underliggande logik i den regionaliseringsdiskussion som aldrig tycks ta slut. Merparten av politiken drivs på kommunal nivå. Merparten av landets politiker finns också på kommunal nivå. Politiker och tjänstemän lika, få tror längre på staten. Alla vet att kommunerna, nästan alla av de 290 kommunerna – är för små. Men regioner, med var och en, en bit över miljonen invånare vore inte för små, inte med staten som regelgivare och kommunerna som nära samverkanspartner.