



LUND
UNIVERSITY

Statsvetenskapliga institutionen

STV003

VT07

Handledare: Håkan Magnusson

Regioner i förändring

En komparativ studie av de svenska och danska
strukturereformerna

Elina Bergh
820930-4222

Abstract

The purpose of this thesis is to critically investigate how to understand the regional transformations that are occurring in Sweden and Denmark. At a higher level of abstraction the results can be generalised to a wider context and I have found that there is an ideological hegemony that explains the regional transformation. Nation states are reterritorialising due to a changing world where global capital is becoming increasingly flexible and competition between states, regions and municipalities is needed to adjust. By using Sandberg's model of structural reforms I have shown that the differences between Sweden's and Denmark's reterritorialisation are due to differences in national political culture and existing administrative systems. In fact these two structural reforms are based on the same regionalist ideology as a reaction to the changing global economy.

To investigate the regional transformations I have carried out an idea and ideology analysis on the recent Swedish proposal from Ansvarskommittén, Strukturkommissionen in Denmark and the proposal by the Danish government which was carried out in 2007. I have studied the regional architecture in these documents by using Noralv Veggeland's regionalist ideologies and ideal regional types. I have also analysed the worldview in these proposals by using Neil Brenner's reterritorialisation perspective.

Key words: regionalisation, regions, Denmark, reterritorialisation, Ansvarskommittén

Word count: 74 598

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Upplägg och frågeställningar	1
1.2	Metod och material.....	2
1.2.1	Textmaterialet.....	3
1.2.2	Idé- och ideologianalys	3
1.2.3	Validitet och reliabilitet.....	3
1.3	Val av teori och vetenskapsteoretisk bakgrund.....	4
1.4	Disposition	5
2	Omvärldsbild.....	6
2.1	Reterritorialisering	6
2.1.1	Reterritorialisering – önskvärd eller oundviklig?.....	6
2.1.2	Regionalisering i en global-lokal kontext	7
2.2	Sveriges omvärldsbild	8
2.3	Danmarks omvärldsbild	9
2.4	En gemensam omvärldsbild	10
3	Teori - Regionernas organisering.....	11
3.1	Regionalism.....	11
3.1.1	Förvaltningsregionalism.....	11
3.1.2	Konservativ regionalism	12
3.1.3	Vänsterregionalism.....	12
3.1.4	Högerradikal regionalism.....	12
3.1.5	Tillväxtregionalism	12
3.2	Regionala idealtyper.....	13
3.2.1	Den funktionella regionen.....	13
3.2.2	Den politisk-administrativa regionen.....	14
3.2.3	Den kulturella regionen.....	14
3.3	Vad menas med nyregionalism?	15
4	Den regionala förändringen.....	16
4.1	Den regionala konstruktionen i Sverige.....	16
4.1.1	Historisk bild av Sveriges regioner	16
4.1.2	Föreslagen regional uppdelning	17
4.2	Ideologin bakom Sveriges regionalisering.....	17
4.2.1	Vilken regionalism?	17
4.2.2	Vilken idealregion?	19
4.3	Den regionala konstruktionen i Danmark	20
4.3.1	Historisk uppdelning	20

4.3.2	Den nya regionala uppdelningen.....	20
4.4	Ideologin bakom Danmarks regionalisering	21
4.4.1	Vilken regionalism?	21
4.4.2	Vilken idealregion?	23
5	Samma utveckling?	24
5.1	Samma regionalism?	24
5.1.1	Nationell politik.....	24
5.1.2	Den danska traditionen.....	25
5.2	Effektivitet vs demokrati.....	26
5.2.1	Politikerrollen.....	28
6	Avslutning.....	29
6.1	Sammanfattning	29
6.2	Resultat.....	30
6.3	Reflektion.....	30
7	Referenser.....	31
7.1.1	Litteratur.....	31
7.1.2	Offentliga utredningar och publikationer.....	32
7.1.3	Internetsidor	32
	Bilaga: Kartor	33

1 Inledning

Under senare tid har det ägt rum en utveckling i Europa och speciellt i Skandinavien där makt har omfördelats inom staten. Jag vill i min uppsats undersöka hur man kan förstå denna utveckling och vilka idéer som ligger bakom förändringen. För att undersöka detta fenomen kommer jag att jämföra två strukturomvandlingsförslag från två länder: den svenska Ansvarskommitténs förslag *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* från 2007 och den danska regeringens redan genomförda strukturavtal som grundar sig på Strukturkommissionens förslag från 2004. För att kunna analysera strukturreformerna kommer jag att använda mig av idé- och ideologianalys på dessa och andra relevanta texter.

1.1 Upplägg och frågeställningar

Min ansats är att jämföra och hitta gemensamma nämnare i Sverige och Danmarks regionalisering för att söka svara på frågan huruvida det är samma idéer och ideologier som ligger bakom reformtrycket och hur vi kan förklara dessa idéer. Jag hoppas slutligen kunna generalisera mina resultat till övriga Norden och Europa på en högre abstraktionsnivå. Min övergripande frågeställning lyder: *Hur kan vi förstå den regionala omvandlingen som äger rum i Sverige och Danmark?*

I min undersökning kommer jag till att börja med att undersöka anledningen bakom den regionala omvandlingen i Sverige och Danmark. För att kunna belysa argumenten till en strukturomvandling som ges av Ansvarskommittén och Strukturkommissionen¹, och senare av den danska regeringen, kommer jag att använda mig av teorin om statens reterritorialisering² (Brenner 2004). Detta perspektiv används som en tolkningsram till att förstå hur utredarna och politikerna ser på omgivningens förutsättningar i och med regionaliseringen och varför en reform är nödvändig. Det är viktigt att uppmärksamma den utveckling som sker i Sverige, Danmark och övriga Norden där demokrativärden långsamt bryts ner för att ge plats åt ekonomiska effektivitetsvinster. Jag vill tydliggöra och synliggöra detta genom att visa att den utveckling Brenner beskriver, där staten förskjuts från en Fordistisk-Keynesiansk välfärdsstat till en post-Keynesiansk ny ekonomisk ordning, (Brenner 2004) återspeglas i hur regionen beskrivs i Ansvarskommitténs och Strukturkommissionens arbete.

¹ Namnen på de svenska respektive danska utredningsorgan som lagt fram de ursprungliga reformförslagen

² Jag har valt att översätta uttrycket reterritorialisation till reterritorialisering för att behålla den språkliga länken

Efter jag fastställt och belyst den bakomliggande omvärldsbilden kommer jag att jämföra de svenska och danska regionernas utformning genom att undersöka överrensstämningen med ideala regiontyper och vilka regionalism ideologier de grundar sig på. (Veggeland 2000) Genom att sätta den föreslagna eller genomförda regionen i kontext med Veggelands två regiontyper, kan man se vilken regionalism regionerna förespråkar och strävar efter. Detta är viktigt att synliggöra att utvecklingen som sker inte är neutral utan skapas utifrån en eller flera ideologier. Samt att dessa ideologier är avhängiga av den omvärldsbild man har.

De båda länderna verkar ha tagit olika grepp om den regionala förändringen. Ansvarskommittén har i sitt arbete fokuserat på att stärka regionnivån medan Danmarks regering har genomfört en mycket mer övergripande strukturreform som påverkat alla förvaltningsnivåer och snarare minskat ansvaret hos regionerna. I den andra delen av min analys kommer jag förutom att se på ideologierna bakom, också koppla dessa till utformningen av regionerna genom att använda mig av en enkel modell tagen från Siv Sandberg, förvaltningsforskare vid Åbo akademi.

Den röda tråden i min undersökning är kopplingen mellan den rådande världsbilden och strävan efter att omforma samhället till att spegla denna världsbild. Mitt mål är att synliggöra de underliggande strukturer som finns och problematisera dessa utifrån konflikten mellan effektivitet och demokrati. Jag kommer att visa att det finns skillnader mellan Sverige och Danmark men framförallt att de båda ingår i en större nordisk, likaså global, omstrukturering av staten.

1.2 Metod och material

Jag kommer att genomföra en teoridriven komparativ undersökning (John i Baldersheim och Wollman 2006:75) av strukturomvandlingarna som skett i Danmark och som ligger som förslag i Sverige. Syftet är att belysa skillnader och likheter för att kunna konstatera huruvida dessa skeenden är en del av en gemensam skandinavisk utveckling eller ej. På detta sätt hoppas jag kunna komma fram till spännande resultat som kan generaliseras även till andra delar av Europa och Skandinavien, då komparativa studier ger större möjligheter till just generaliseringar. (John i Baldersheim och Wollman 2006:74)

Det finns många anledningar till varför jag valt just Sverige och Danmark som studieobjekt. Dels ligger de nära i tiden i sina regionala förvandlingar. Danmark genomförde sin reform den första januari 2007 medan Ansvarskommittén kom med sitt förslag den 27 februari 2007. Dels ligger Sveriges och Danmarks ursprungliga regionorganisering nära varandra på en skala av administrativa och politiska regioner såsom Veggeland definierat dem. (jfr figur 2, Veggeland 2000:65) Länderna är också lika i varandes enhetsstater i norra Europa.

1.2.1 Textmaterialet

Jag kommer att utgå ifrån texter berörande de två förslagen som mitt huvudsakliga material. På den svenska sidan kommer mitt huvudmaterial vara förslaget själv, nämligen SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* av Ansvarskommittén från 2007. Jag kommer även att använda mig av sekretariatsrapport 3 – SOU 2007:13 *Regional utveckling och regional samhällsorganisation* samt av Ansvarskommittén beställda rapport från konsultföretagen Nordregio och EuroFutures: *Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda*. För att analysera det danska förslaget kommer jag att använda mig av flera dokument som rör både Strukturkommissionens ursprungliga rapport från januari 2004, den danska regeringens förslag *Det nye Danmark* från april 2004 och *Aftale om strukturreform* mellan den danska regeringen och Dansk Folkeparti från juni 2004.

Det kan tyckas att det finns en viss skillnad med att jämföra ett lagt förslag och ett politiskt bearbetat avtal. Anledningen till att jag gjort så är att jag vill komma så nära den faktiska omstruktureringen som möjligt för att få en bild av vilka idéer och vilka ideologier som spelat roll i statens förvandling. Då Ansvarskommitténs förslag ännu inte är beslutat om i riksdag och regering analyserar jag istället förslaget.

1.2.2 Idé- och ideologianalys

Jag kommer att analysera dessa dokument utifrån idé- och ideologianalys som diskuteras bland annat i *Metodpraktikan* av Essaiasson (2004:235ff) och i kapitel fyra i *Textens mening och makt* av Bergström och Boréus. (2005:149ff) Tanken bakom detta tillvägagångssätt är att texter till grunden är ideologiska dokument även om detta inte är klart uttalat. Ideologin som ligger bakom förslagen speglas i texten och det är denna ideologi jag ämnar finna genom att genomföra en idé- och ideologianalys. I mitt fall, där jag vill belysa och ifrågasätta anledningen till regional omvandling som ges i förslagen, görs detta lättast genom att först göra det ”osynliga synligt” genom en ideologianalys. (Bergström och Boréus 2005:167) Dessutom vill jag genom ideologianalys försöka hitta de regionalismer tagna från Veggeland (2000:109-114) som ligger bakom regionförslagen. För att finna den regionala idealbilden som ligger bakom regionernas utformning använder jag en innehållslig idéanalys. (Bergström och Boréus 2005:155). Dessa idéer behöver inte heller vara tydligt uttryckt i texten men är likaså viktiga som utgångspunkt för att se huruvida regionen kan fungera i en ny internationell kontext som den som Brenner beskriver.

1.2.3 Validitet och reliabilitet

Det finns vissa risker med min uppsats som jag är medveten om och har försökt motverka. Ett problem som kan påverka validiteten av mitt arbete är

operationalisering av begrepp. Det är alltid svårt att översätta begrepp från originalspråk till svenska och dessutom har många begrepp olika meningar i olika texter. Jag har därför försökt vara konsekvent i min användning av begrepp. Jag vill också poängtera att min uppsats kan anses vara för inriktad på Sverige. Något som kan tyckas svårt att undvika vid jämförelse av två olika objekt där man som forskare är en del av det ena³. Jag är medveten om detta problem och har försökt väga de båda länderna lika. Slutligen kan generaliseringar vara riskabla och jag kommer att vara försiktig att inte övergeneralisera mina resultat. Jag är medveten om att då jag endast jämför två länder, som dessutom är väldigt lika på en internationell skala, kan det vara svårt att extrapolera mina resultat.

Ett problem som kan påverka jämförbarheten mellan förslagen är att Ansvarskommittén har sett på utvecklingen i Danmark och i övriga Norden under utvecklingen av förslaget. Således har man blivit influerad av det danska förslaget. Att objekten ej är helt oberoende av varandra påverkar min undersökning men det behöver nödvändigtvis inte vara negativt. Snarare gör det att skillnaderna mellan förslagen blir extra intressanta att analysera och fundera över varför man valt bort vissa delar i Sverige som man sett i Danmark.

1.3 Val av teori och vetenskapsteoretisk bakgrund

Jag kommer att diskutera de teorier jag använder mig av i kommande kapitel men jag vill redan här klargöra min teoretiska bakgrund. Jag använder mig av framförallt två olika teorier i min uppsats tagna från två strukturteoretiker, Neil Brenner och Noralv Veggeland. Även om dessa två är aktiva inom samma område så har de något skilda vetenskapsteoretiska inriktningar. Således kommer jag inte att ha en tydlig vetenskapsteoretisk position att luta mig mot även om jag antar en kritiskteoretisk ansats. Målet med Veggelands regionalismer och regionala idealtyper, är att belysa omstruktureringens konstruktion, medan Brenners tankar hjälper mig att ifrågasätta resonemangen bakom. Veggelands bok *Den nye regionalismen: europeisk integrasjon og flernivåstyring* från 2000 bygger dessutom på en reterritorialiseringstanke (2000:69) såsom den Brenner beskriver. Därför är det lämpligt att använda dessa två teorier för att kunna ge en utförlig analys av mitt ämne. Skulle jag bara använda mig av Veggelands teorier skulle analysen kanske ha blivit lite tandlös. Om jag å andra sidan bara fokuserar på Brenners mer politiska teori kan analysen bli för ensidig och sakna förankring.

Den kritiska teoretikerns mål är att ta ställning gentemot det studerade objektet då det är omöjligt, eller åtminstone mycket svårt, att vara helt objektiv (Lundquist 1993:68). Jag håller med om denna inställning, speciellt i detta fall då man som forskare är del av det studerade objektet. Jag och min omgivning påverkas av omstruktureringarna som har och som kommer att äga rum och således är det

³ Se resonemanget under rubrik 1.3 Val av teori och vetenskapsteoretisk bakgrund

svårt att inte vara subjektiv. Med detta menar jag inte att jag inte försöker ha en empirisk ansats utan endast att jag är medveten om min subjektivitet gentemot studieobjektet. Det är samma anledning till att jag har valt att använda mig av kritisk teori och idéanalys som jag diskuterat ovan, det vill säga att all text är i grunden ideologisk då man som forskare, utredare eller författare aldrig är helt objektiv gentemot sitt studieobjekt. Ansatsen att kritiskt analysera statens offentliga utredningar kan tyckas kontroversiell, men jag anser att då Ansvarskommittén också är en del av den kontext de utreder är det svårt för dem att ifrågasätta den rådande hegemonin. (jfr Börjesson 2003:162)

1.4 Disposition

I nästa kapitel kommer jag att lägga grunden till mitt arbete genom att teoretiskt och empiriskt se på den omvärldsbild som präglar de svenska och danska förslagen. Jag kommer vidare att ge en teoretisk bakgrund till regionernas organisering i kapitel 3 för att sedan grundligt kunna diskutera föreslagna och genomförda strukturreformer utifrån dessa teorier i kapitel 4. I kapitel 5 kommer jag att undersöka regionernas utseende utifrån Sandbergs modell för att visa att det är samma regionalisering som sker i Sverige och Danmark även om regionerna ser olika ut. Jag kommer att fortsätta med att jämföra strukturreformerna framförallt utifrån de konflikterande värdena demokrati och effektivitet och slutligen i kapitel sex kommer jag dra mina slutsatser och försöka svara på min frågeställning hur vi kan förstå den regionala omvandlingen som äger rum i Sverige och Danmark?

Anledningen till att jag lagt upp min uppsats på detta sätt är för att läsaren skall kunna följa den röda tråd som jag lagt ut. En vindlande väg som går från ett bekräftande av rådande omvärldsbild i kapitel 2. Via den teoretiska basen i kap 3 till hur regionerna faktiskt är uppbyggda utifrån ideal och ideologier i kapitel 4. Slutligen når vi vårt mål där jag visar att skillnader i regionernas fysiska utseende egentligen är en del av samma ideologiska hegemoni där demokrati får stå till sidan för tillväxt och effektivitet vilka har tagit över som vår tids ideal.

2 Omvärldsbild

I detta kapitel kommer jag att redogöra för den omvärldsbild som råder i de båda förslagen och jämföra dem. Jag har valt att integrera teori och idéanalys av omvärldsbilden i ett kapitel för att läsaren skall få en tydlig bakgrund till uppsatsens fortsatta resonemang. Mitt mål är att visa för läsaren att den omvärldsbild som finns i strukturreformerna stämmer överens med Brenners diskussion om statens reterritorialisering i en förändrad värld. Men jag kommer också att undersöka huruvida denna utveckling beskrivs som önskvärd eller deterministisk.

2.1 Reterritorialisering

De huvudsakliga perspektiv jag kommer att använda för att förstå den svenska och danska utvecklingens bakgrund är hämtad från Neil Brenners bok *New State Spaces – Urban Government and the Rescaling of Statehood* från 2004. I kort beskriver detta perspektiv vad som händer i det globala och lokala som påverkar stater att förändra deras struktur. Jag kommer att använda dessa teorier till att synliggöra de underliggande strukturer som förklarar varför det sker en förvandling.

2.1.1 Reterritorialisering – önskvärd eller oundviklig?

Teorin om reterritorialisering är en dynamisk modell som beskriver hur staten förändrar sig fysiskt och mentalt för att kunna hantera en förändrad global omvärld där maktens fokus förflyttas från det nationella och det lokala till mesonivån, det vill säga den sub-nationella nivån. Bakgrunden till detta är enligt Brenner "that capitalism is currently experiencing (a) the transcendence of the nationalized sociospatial arrangements that prevailed throughout much of the twentieth century; and, concomitantly, (b) the production of new, rescaled sociospatial configurations that cannot effectively be described on the basis of purely territorialist, nationally scaled models." (2004:30) Denna strukturteori har liksom Brenner en grund i marxistisk teori men är ej lika deterministisk som klassiska marxistiska teorier (Marsh och Stoker 2002:154) utan mer anpassningsbar. Brenner talar om en utveckling som rör sig från den Fordistiska-Keynesianismen av välfärdsfördelning och full sysselsättning, via spatial Keynesianism vars mål var att maximera nationell produktion genom omfördelning och utjämning av socioekonomiskt kapital och infrastruktur

(Brenner 2004:134) till den post-Fordistiska näringslivsorganisationen eller post-Keynesianismen (Brenner 2004:216) som kännetecknas av flexibel specialisering och tätt integrerade nätverk med varierande geografisk utbredning (Veggeland 2000:67).

I och med att denna utveckling har vida konsekvenser för statens territoriella utformning är det viktigt att synliggöra teorin bakom. Den bild man har på omvärlden är vital för att belysa varför en regionalisering håller på att ske. Det är också viktigt att veta om man tycker att den utveckling man ser i omvärlden är betraktad som önskvärd eller oundviklig. Är utvecklingen önskvärd strävar man efter att påskynda den. Det blir en cirkulär orsaksverkan i den globala territoriella förvandlingen gentemot de lokala spatiala strategierna. (Brenner 2004:61) Det vill säga att det inte bara är det flexibla globala kapitalet som framkallar territoriell omvandling, utan också regionernas skalekonomiska funktioner som tillsammans med utvecklingsstrategier leder till tillväxt och mer globalt kapital vilket påskyndar omvandlingsprocessen.

Har man istället en deterministisk bild av omvärldsutvecklingen så anpassar man sig mot den oundvikliga utvecklingen. I detta fall kan man inte vara säker på huruvida utvecklingen kom för att man förberett sig eller om den faktiskt var oundviklig. Jag ska här försöka visa vilken bild man har i de svenska och danska förslagen samtidigt som jag berättar om reterritorialiseringens konsekvenser.

2.1.2 Regionalisering i en global-lokal kontext

Jag hävdar att det är på grund av den deterministiska reterritorialiseringssynen som det sker en regionalisering i Sverige och Danmark. Regionaliseringen kan definieras som att ”nationalstatens makt och auktoritet antas förskjutas till lägre beslutsnivåer, regioner, samt högre maktinstanser, framför allt EU” (Fernández 2000:7). Reterritorialiseringsteorin hävdar nämligen att mesonivån är viktigare än någonsin. Man använder sig av uttrycket ”glocalization”, (Swyngedouw i Brenner 2004:46) som betyder att globala ekonomiska aktiviteter blir mer spridda men samtidigt också mer inbäddade i olika städer, regioner, industriella kluster och andra tillväxtskapare. En fungerande lokalekonomisk bas är grunden till att uppnå en fungerande regionalisering (Veggeland 2000:78) och Brenner använder sig av hela spektrumet från bostadsområdet till det supra-nationella för att beskriva statens förvandling. Denna nya regionalism, som är en del av statens förvandling och jag kommer att berätta mer om i nästa kapitel, ser marknaden och internationella regimers penetration av staten som att territoriet transformeras och regionala aktörer hamnar i förgrunden. (Keating i Clarke i Baldersheim och Wollman 2006:39) Exempelvis ”[a]tt tillhöra ett framgångsrikt företag, en vinnande samhällsgrupp eller en expansiv region blir viktigare än att tillhöra en bestämd stat”. (Gidlund i Veggeland 2000:25f)

Regionens nya roll kan beskrivas som en omflyttning av makt från den nationella till mesonivån för att uppmuntra konkurrens. (Clarke i Baldersheim och Wollman 2006:39) “[R]egions are increasingly salient as investment sites and as sites for national and supranational policy initiatives as part of state restructuring

process.” (*ibid.*) Detta leder till att det i en era som utmärks av minskande statlig utdelning och utjämning kommer nya typer av offentlig-privata partnerskap som fokuserar på konkreta ekonomiska utvecklingsprojekt att utveckla regionalt förankrade ”growth alliances” (Remfelt i Lindström 1996:53). Det vill säga att det blir större fokus på governance styrformer i mer nätverksorienterade regioner. (John 2001)

2.2 Sveriges omvärldsbild

I min idé- och ideologianalys har jag funnit mycket som tyder på att det rör sig om regionalisering där man försöker följa en reterritorialiseringens idé. Något man kan se inte bara på det faktiska innehållet utan också mycket tydligt i språkbruket. Att man inte problematiserar denna utveckling gör att man blir omedveten om utredningens ideologi. Makthavare kan gå med på att prioritera bort demokratiprinciper över effektivitetsvinster i och med att bakgrunden till förslaget tas som given och inte ifrågasätts. Detta gör mitt arbete att klarlägga dessa strukturer högst relevant.

Redan i regionberedningen 1995 diskuterades problemet med att den nuvarande svenska regionuppdelningen varit omodern, fragmenterad och dåligt anpassad till att möta framtida krav på kraftfulla regionala aktörer. (Lindström 1996:46) Inte minst kraven på en ökad europeisk integration. (*ibid.*) ”Nyttan med en reformerad samhällsorganisation är bättre beslut och bättre lösningar på [...] framtida utmaningar [...]. Syftet med reformen är att de framtida problemen skall bli mindre än vad de skulle bli om inga organisatoriska förändringar gjorts.” (Ansvarskommittén 2007:304f) Det är en direkt respons på statens omvandling och man hänvisar till en oundviklig framtid med: demografiska förändringar, en välfärd beroende av arbetsmarknaden med höga krav från folket då folks uppfattning och krav på välfärden ej har förändrats, nya former för samhällsintresse, mer ”komplexa” problem hos den enskilde, stora skillnader mellan olika delar av landet där regionerna skall ha ansvar för tillväxtpolitik. (Ansvarskommittén 2007:57) Denna uppräknings av framtidens utmaningar tyder på en deterministisk omvärldsbild. Man känner att man måste göra förändringar för att kunna möta utvecklingen. Man förutsätter också att kraven på reterritorialisering från omvärlden kommer att fortsätta. Ett exempel är argumentationen inom välfärden: ”En rimlig slutsats är att det behövs utvecklingskraft för en hållbar välfärd i framtiden” (Ansvarskommittén 2007:74) Man argumenterar att kostnaden för välfärden kommer att öka då den på grund av forskning och utveckling ökar i kvalitet och att då ”[e]n grundläggande förutsättning är kraftfull och kontinuerlig effektivisering och förnyelse inom vårdsystemen” (*ibid.*)

I Ansvarskommitténs utredning är det regionernas uppgift att stå för utveckling och tillväxt. Man ”ges förutsättningar att mobilisera regionens utvecklingsresurser och företräda regionen gentemot omvärlden”. (Ansvarskommittén 2007:86) Detta är ett typiskt tecken på att man utgår från en

ny post-Keynesiansk världsbild med omvärldskonkurrens. Man hävdar att det finns en (ekonomisk) verklighet som man inte har anpassat sig till och ”[b]åde styrning och verksamheter måste i högre grad än i dag bygga på en välgrundad bild av verkligheten.” (Ansvarskommittén 2007:85) Ett annat tecken på att man ser en reterritialisering av staten som nödvändig är att man ser fler utmaningar i framtiden och Ansvarskommittén hävdar att ett nytt samspel mellan stat och kommun behövs. Annars kommer det ”att medföra ekonomiska suboptimeringar, ineffektivitet med därav följande välfärdsförluster”. (Ansvarskommittén 2007:108)

Man ser mycket utav regionernas nya roll i förslaget där man har ett ökat fokus på governance i primär- och regionkommunernas styre då blockgränserna förändras. I Ansvarskommitténs arbete har man utgått från fyra förutsättningar som visar på den världsbild man har. 1)Behov av ökad utvecklingskraft i offentliga verksamheten. Man prioriterar alltså utveckling istället för utjämning. 2)Medborgarens egen medverkan, det vill säga individen istället för kollektivet som man fokuserade på i den Keynesianska välfärdsekonomin. 3)Man är för stark sektorisering vilket menar att man har ett holistiskt synsätt i en governance-influerad värld i stället för förvaltning i en traditionell styrning. Slutligen 4)Ett behov av ansvarsfördelning där man fokuserar på en ny ansvarsfördelning i en governance värld i stället för den traditionella ansvarsfördelningen i en traditionell ”government” styrning. (Ansvarskommittén 2007:58, 76-77)

2.3 Danmarks omvärldsbild

Även i dessa förslag är nyckelord som vittnar om omvärldssynen, såsom stordriftsfördelar och effektivitet, (jfr Rosen 2004:21) vanligt förekommande. Man har en uttalad ekonomisk ansats och i sina kostnader för förslaget beräknar man att synergieffekter och skalekonomi sätter in och således bedöms införandet av reformen som effektivt. (Indenrigs- och sundhedsministeriet 2005:10)

I Strukturkommissionens ursprungliga förslag från januari 2004 var slutsatsen att storleken på regioner och kommuner inte var tillräcklig för att man skulle kunna utföra sina uppdrag. Dessutom kunde ansvarsfördelningen bli bättre mellan stat, region och kommun. Därför förespråkade man en total reformering av den offentliga sektorn. (Indenrigs- och sundhedsministeriet 2005:7) Världen hade förändrats och man stod inför framtida utmaningar så som ”den demografiska utvecklingen, den ökade rörligheten, de ökande pendlingsavstånden och de snävare makroekonomiska ramarna.” (Rosen 2004:7f) På grund av dessa ramar ökade fokus på effektiva sätt att lösa uppgifterna på. (Rosen 2004:8) Detta är ett typiskt deterministiskt sätt att se på omvärldsförändringar och liksom i Ansvarskommitténs förslag utgår man ifrån att en reterritialisering av staten var nödvändig. Man talar också om samarbete mellan privat och offentligt i frågor som rör kommunernas och regionernas utveckling. (Indenrigs- och sundhedsministeriet 2005:29) I danska regeringens dokument är det sparsamt skrivet om en medveten anpassning gentemot omvärldens post-Keynesianska

utveckling. Detta förklaras med att dessa dokument är politiska i sin karaktär då den danska regeringen har samarbetat med högerradikala Dansk Folkeparti som i princip är mot internationellt samarbete. I min textanalys skiner dock syftet igenom och målen med strukturomvandlingarna är att uppnå effektivitet och internationell konkurrenskraft.

2.4 En gemensam omvärldsbild

Reterritorialisering och omvandlingen av staten behöver inte nödvändigtvis vara ett nollsumme spel med vinnare och förlorare utan kan äga rum när “[t]he nation-state is becoming too small for the big problems of life and too big for the small problems of life”. (Bell i Magnusson 2001:13) Frågan är om det är den utveckling som håller på att ske i Sverige och som har skett i Danmark, eller om det faktiskt är ett problem att demokratiska värden läggs åt sidan till förmån för tillväxt och effektivitet för att möta en global utveckling som upplevs som oundviklig.

Här kan vi konkludera att Sveriges och Danmarks reterritorialisering bygger på samma grund, en deterministisk omvärldsbild sprungen ur en gemensam syn på framtiden med stora förändringar. Man enas över gränsen om att det finns ett behov av internationell konkurrenskraft, effektivitet och governance styrning som måste införas skyndsamt. Nu kan vi gå vidare i vår undersökning och se hur denna omvärldsbild har påverkat utformningen av regionerna i Sverige och Danmark. Men vi börjar med ett teori avsnitt.

3 Teori - Regionernas organisering

I detta kapitel kommer jag att diskutera teorier bakom hur regionens organisering ser ut. Jag kommer att beskriva fem olika regionalismer hämtade från Veggeland och de regionala idealtyper som kan användas för att beskriva och förstå den regionala utvecklingen i Sverige och Danmark. Då regionalisering är en effekt av statens reterritorialisering är det viktigt att förstå att det finns en skillnad mellan den gamla regionalismen och den nya som förespråkas av den nya globala post-Keynianska ekonomin, därför kommer jag att till sist i kapitlet klargöra vad som menas med nyregionalism.

3.1 Regionalism

Regionalisering beskrivs som "a process whereby the political influence and competence of regional institutions and actors are strengthened either as a result of state decentralisation or the development of new institutional structures at the regional level." (Lindström 1996:11) Detta kan självfallet göras på olika sätt vilket är den ideologiska dimensionen på regionalisering. De fem regionalismer jag beskriver nedan återfinns i Veggeland och kallas: Förvaltningsregionalism, konservativ regionalism, vänsterregionalism, högerradikal regionalism och tillväxtregionalism. (2000:109-114) Dessa kommer jag att använda som utgångspunkt för att studera ideologin bakom de svenska och danska reformförslagen i kapitel fyra.

3.1.1 Förvaltningsregionalism

Förvaltningsregionalismen blev genomförd för att tillgodose efterkrigets Europa med administrerad regional utveckling där man upprättade representativa folkvalda organ på den regionala nivån som en del av demokratiseringsprocessen. Nyckelorden här är byråkrati och demokrati och är ofta driven av en socialdemokratisk, Keynesiansk tankegång. (Veggeland 2000:109) Hos företrädarna för förvaltningsregionalismen finns det en inneboende önskan om mer regionalisering. Denna "deregulering" hävdar att en regional nivå är nödvändig i ett integrerat Europa och regionen vill ha mer makt och mer ansvar från staten. (Veggeland 2000:110) Man hävdar att det är på regionnivå man utvecklar funktionella ekonomiska nätverk och det är viktigt av social fördelningshänsyn och för utvecklandet av demokratiska institutioner. (*ibid.*)

Denna regionalism beskrivs också som konstitutionalistisk regionalism av Fernández. (2000:16)

3.1.2 Konservativ regionalism

Denna regionalism har andra rötter än den föregående och hävdar att staten förtrycker det lokala i sin strävan efter modern utveckling och homogenisering av nationalstaten (Veggeland 2000:110) I den konservativa regionalismen så innebär regionalism att man ställer tradition mot det moderna och kommersialiseringen. Nyckelord här är kulturpolitik och det lokala. Detta är en fråga från EU:s sida erkänd regionalism och man försöker att ta hänsyn till den lokala kulturen, som ofta befinner sig i unionens periferi. (Veggeland 2000:111) Man håller med om det finns ett tryck från centrum att periferin skall anpassa sig till en kommersialiserad kultur och därför fokuserar man extra på ”periferiens integrasjon i fellesskapet.” (*ibid.*) Man kan också definiera denna regionalism som nationalistisk då målet är att bevara sin historisk-kulturella särart och identitet. (Fernández 2000:15f)

3.1.3 Vänsterregionalism

I denna progressiva regionalism stödjer man demokratiska reformer och social och regional utjämning och nyckelord här är självbestämmanderätt och bevarandet av den lokala och regionala egenarten. (Veggeland 2000:111) Man kämpar mot centrum och de multinationella företagens globala organisering, för periferin samt det ekologiska och lokala. Det kapitalistiska ekonomiska systemet innebär att regionerna tvingas konkurrera med varandra vilket leder till territoriell ojämlikhet (*ibid.*) I Europa är det numera främst de gröna som företräder denna linje vilken på EU nivå högst oframträdande. (*ibid.*)

3.1.4 Högerradikal regionalism

Denna regionalism bygger på populism och är riktad mot den centraliserade staten och EU. Huvudsakligen är man emot dels utjämningsåtgärder mellan regioner och dels invandring. Man tar en anti-interventionistisk nyliberal ståndpunkt mot interventionistiska socialdemokratiska och Keynesianska tankesätt. (Veggeland 2000:112) Nyckelord är fri konkurrens samt avreglering och privatisering av den offentliga sektorn. Den extrema formen av denna regionalism finner man i många extremhögerpartier i Europa där man kämpar mot invandring och europeisk integration. (*ibid.*)

3.1.5 Tillväxtregionalism

Denna regionalism med liberala inslag vill göra ekonomiskt starka regioner till motorer i statens ekonomiska utveckling. Man vill att regionerna själva ska planera sin utveckling utan inblandning av staten och regional utjämningspolitik ses som en reaktion till den globala ekonomiska utvecklingen som kräver konkurrens mellan regionerna. (Veggeland 2000:113) Nyckelord är tillväxt, vinnarregioner och självständighet. Man vill ha funktionella regioner som inte håller sig till de traditionella administrativa gränserna utan använder sig av partnerskap och nätverk för att skapa tillväxt. Något som inte heller hindras av de nationella gränserna. (*ibid.*) I EU har denna regionalism verkligen fått fäste och man har till exempel interreg-programmen för att uppmuntra denna utveckling. (Veggeland 2000:114)

3.2 Regionala idealtyper

I Halls bok *Nätverk söker förankring* från 2005 beskriver man fyra regionala idealtyper. Den funktionella regionen, den administrativa regionen, den politiska regionen och den kulturella regionen. (Hall *et al.* 2005:76ff) Jag tänker istället koncentrera mig på de definitioner som Veggeland har konstruerat där de viktigaste för mitt arbete är den funktionella regionen och den politisk-administrativa regionen. Jag kommer också kort att presentera den kulturella regionen. Dessa idealregioner kommer jag att koppla samman med de regionalismer jag beskrivit ovan.

3.2.1 Den funktionella regionen

Politisk-administrativa regioner har klara geografiska gränser vilket funktionella regioner inte har, dock är den senare ändå relaterat till territoriell integration. (Veggeland 2000:56) De funktionella regionerna är ”definierade av ekonomiska och sociokulturella nätverk som präglas av integration mellan institutioner, organisationer och individer”⁴ (*ibid.*) Vad som avgränsar dessa regioner är de funktionella relationerna och sammankopplingen med den centrala arenan, det vill säga kluster av bland annat företag, finansinstitutioner, forskningscenter etc. Men också infrastrukturen som binder nätverken samman. (Veggeland 2000:70) Dessa regioner är inte styrda av valda politiker och således saknas den demokratiska förankringen. De är nödvändigtvis inte heller begränsade av det nationella territoriet utan kan sträcka sig över nationsgränserna. Ett tydligt exempel på en transnationell funktionell region är Öresundsregionen. Denna region präglas av hög tillväxtpotential och innovativ dynamik som enligt Veggeland karaktäriserar funktionella regioner så väl som tillväxtregionalismen. (2000:70, 113f) För att

⁴ Egen översättning

funktionella regioner skall skapas krävs det att man har som mål att konkurrensutsätta de regionala aktörerna och att de redan existerande politisk-administrativa regionerna anpassar sig till marknadens ekonomiska funktionalitet. (Veggeland 2000:74) Detta kallar Scharpf för ”market-making”, eller marknadsskapande, intentioner som om man hårdrar det, förespråkas av nyliberaler eller anti-interventionister. (Scharpf i Veggeland 2000:74f) De funktionella regionerna sammankopplas främst med tillväxtregionalismen och nyregionalismen och bygger på en negativ integration där nyckelorden är ”fri konkurrens och marknadseffektivitet” (Veggeland 2000:47)

3.2.2 Den politisk-administrativa regionen

I Hall är denna region uppdelad i två: Den administrativa regionen karakteriseras av institutioner som administrerar regionen utifrån politik beslutad på en högre, nationell nivå. (Hall *et al.* 2005:77) Den politiska regionen har viss politisk autonomi given av nationalstaten. (*ibid.*) Syftet är att ge medborgarna demokratisk representation på regional nivå.

Den politisk-administrativa regionen har mycket gemensamt med de nu existerande länen i Sverige och de gamla amterna i Danmark. De är territoriella politiska och administrativa enheter med legitima, officiella myndigheter knutna till nationalstaten, men i Sverige och Danmarks fall med mycket mindre politisk och administrativ makt. Dessa regioner är snarare en nationellt underliggande förvaltningsnivå utan att nödvändigtvis inneha den ekonomiska dynamik som finns i definitionen av de funktionella regionerna. Dessa regioner är dessutom ofta bärare av historiska traditioner och kulturella identiteter. (Veggeland 2000:136)

Dessa regioner är beroende av en positiv integration, det vill säga politisk-administrativa reglerings- och styrningsmekanismer som överordnas marknaden. (Veggeland 2000:74) Dessa mekanismer är till för att åstadkomma välfärdspolitisk, ekonomisk utjämning mellan regionerna och bevara en kulturell identitet. (*ibid.*) Detta benämner Scharpf för ”market-correcting”, eller marknadsjusterande, intentioner och förespråkas av interventionister som exempelvis keynesianer. (Scharpf i Veggeland 2000:74f) Denna idealregion tillhör i grunden förvaltningsregionalismen men kan också vara påverkad av vänsterregionalismen.

3.2.3 Den kulturella regionen

Den kulturella regionen delar en kulturell och historisk identitet och syftet är att binda samman den gemensamma bakgrunden. (Hall *et al.* 2005:77) Således har denna region stora likheter med den konservativa regionalismen men kan också utnyttjas av högerradikal regionalism. Idag finns inte den renodlade kulturella regionen i Norden utan syftet till våra nuvarande regioner är framförallt av politisk-administrativ eller funktionell karaktär. Däremot finns det så klart inslag av en gemensam identitet i många av de svenska länen. Ett typiskt exempel på

detta är Skåne som delar en gemensam dansk kultur och historia. I en mildare form av den kulturella regionsdefinitionen så kan man hävda att territoriell identifikation är viktigt för att en regionindelning får legitimitet hos medborgarna. (EuroFutures och Nordregio, 2006:51)

3.3 Vad menas med nyregionalism?

Nyregionalism är ett mycket brett begrepp där allt från reterritialiseringens globala-lokala förhållande till en förändring av beslutsstrukturer ingår. Nyregionalismen är ”en teori som fokuserer på betingelsene for utvikling og vekst i en globalisert økonomi” (Veggeland 2000:108) och den nya regionalismen bygger på förutsättningen om en försvagad nationalstat. (Veggeland 2000:109) Man utgår ifrån reterritialiseringens föreställning om ett ”överväldigande internationellt förändringstryck som underminerar statens möjligheter att bedriva effektiv makroekonomisk utvecklingspolitik.” (Fernández 2002:17)

I grunden är nyregionalismen sammankopplad med den funktionella idealregionen. Man utgår ifrån att regional utveckling och tillväxt skall komma nedifrån den funktionella regionen och inte ovanifrån staten. (Syssner 2006:38) och man utgår ifrån ekonomiska utvecklingsstrategier ”för att främja ekonomisk konkurrenskraft på den internationella arenan.” (Fernández 2002:17)

Som Fernández skriver i sin bok *Regionalisering och regionalism – Idé, ideologi och politisk verklighet* från 2000, så är nyregionalismen framställd som ”deskriptiv (empirisk) teori, fri från värderingar, som på ett objektiva och teknokratiska sätt beskriver och söker förklara ett utbrett samhälligt fenomen.” (Fernández 2000:17) Denna utveckling beskrivs som den enda rätta och ifrågasätts ofta inte, speciellt inte i de svenska och danska utredningarna och min ansats i nästa kapitel är att visa på att nyregionalismen i utredningarna inte alls är fri från värderingar. I och med den nya regionalismen blir konsekvenserna att regionerna blir tvungna att konkurrera med varandra i sina försök att bli ekonomiska vinnarregioner. (Veggeland 2000:48) Det som Veggeland beskriver som negativ integration (2000:74) vilket förskjuter fokus från demokrativärdena till effektivitetsvärden. Jag har i förra kapitlet visat på att regionförändringen vilar på en grund av deterministisk reterritialisering. Vidare är det i konflikten mellan nyliberal och Keynesiansk politik och ideologi som regionaliseringen möts. Där man å ena sidan försöker uppmuntra funktionella regioner och å andra sidan bygger upp utjämningsmekanismer för att korrigera felande marknader. (Veggeland 2000:75) Det är denna konflikt och balansgången mellan marknadsskapande och marknadsjusterande som jag försöker fånga i min undersökning och som jag skall redogöra för i nästa kapitel och där jag ska fortsätta att synliggöra den territoriella utvecklingen.

4 Den regionala förändringen

I detta kapitel kommer jag att beskriva hur den regionala förändringen i Sverige och Danmark ser ut i praktiken. Jag undersöker hur regionerna ser, eller föreslås, se ut genom en idé- och ideologianalys utifrån Veggelands ideala regiontyper och hur regionerna stämmer in på de olika regionalismer jag beskrivit i föregående teorikapitel. Jag har också med en kort redogörelse över det nuvarande systemet i Sverige och den gamla uppdelningen i Danmark för att läsaren skall få en bakgrundsbild för att förstå de teorier jag använder i sin kontext.

Det finns en stark koppling mellan den regionala organiseringen och statens reterritorialisering. Globaliseringen och kraven på konkurrensmässighet i den internationella marknaden har medfört större fokus på den ekonomiska betydelsen av funktionella regioner. (Veggeland 2000:67) Den post-Fordistiska näringslivsorganisationen som jag beskrivit i kapitel två, ställer krav på regionerna att anpassa sig för funktionell utveckling som i sin tur kräver politisk institutionell utveckling på regionnivån. (*ibid.*) Regionerna blir konkurrerande regleringsregimer och måste rusta upp sin infrastruktur och serviceapparat samtidigt som arbetskraftens kompetens och kvalifikationer behöver anpassas mot marknadens behov. (Veggeland 2000:81f) Hur detta ter sig, alltså vilken form av region som man strävar efter är en i grunden ideologisk utveckling. Det vill säga att de ideologier och idealregionsidéer regionuppbyggnaden bygger på är både baserade på varandra samt korrelerade till den världsbild man utgår ifrån.

4.1 Den regionala konstruktionen i Sverige

Under denna rubrik redogör jag övergripande för målen och specifikt för den territoriella förändringen som är planerad för Sverige. Men jag diskuterar även hur det ser ut för nuvarande.

4.1.1 Historisk bild av Sveriges regioner

De 21 svenska landstingens uppgift har länge varit att erbjuda välfärd från staten till medborgaren såsom hälso- och sjukvård och kollektivtrafik, inte som representanter för regionala intressen gentemot staten eller regional utveckling. (Lindström 1996:46) Enlig Lindström verkar anledningen till att den regionala omvandlingen inte ägt rum vara kommunernas motvilja till att förlora makt till den idag kraftlösa landstingsnivån. (Lindström 1996:47) Kanske just för att bereda vägen för starkare regioner hos kommunerna har man infört två regioner

att gå före: Västra Götaland och Region Skåne. På det konstitutionella planet är kommunerna och landstingen jämställda varandra och det korrekta benämningarna är primärkommuner och landstingskommuner.

4.1.2 Föreslagen regional uppdelning

Förslaget i sin helhet är mycket brett och berör en stor del av Sveriges samhällsorganisation. Huvudfokus ligger på staten och kommunens gemensamma ansvar för välfärdstjänster, regional utveckling, samhällsplanering och hållbar utveckling. Man har också mindre löpande samordning på regional och lokal myndighetsnivå och mer strategiska frågor i samarbete med regeringen. (Ansvarskommittén 2007:238) De två stora uppgifterna som delegeras till regionerna är framförallt en regioncentraliserad hälso- och sjukvård samt lagstadgade övergripande regional (ekonomisk) utveckling med så kallade regionala utvecklingsplaner (RUP). Detta inkluderar också att ”leda och samordna arbetet med regionala tillväxtprogram” (Ansvarskommittén 2007:190, 277f) Detta låter som två välavgränsade områden men i verkligheten spänner regional utveckling över 18 definierade politikområden såsom näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik, landsbygdpolitik, kulturpolitik, utrikeshandel, integrationspolitik med mera. (Ansvarskommittén 2007:178)

Förslaget som ligger är att Sverige delas upp från dagens 21 län i sex till nio regionkommuner. (Ansvarskommittén 2007:275) Regionkommunerna ersätter Landstingen och behåller den konstitutionella statusen som jämställd primärkommunerna. Därför har man valt just beteckningen *regionkommun*⁵. (Ansvarskommittén 2007:276) Karta 1 i bilagan visar förslagen över Sveriges regionala indelning.

4.2 Ideologin bakom Sveriges regionalisering

Efter den korta förklaringen ovan går vi här vidare till att analysera vilken typ av regionalism eller idealregion som utmärker de svenska regionernas uppbyggnad.

4.2.1 Vilken regionalism?

Allt tyder på att man har anammat tillväxtregionalismen som jag beskrivit i kapitel tre. Som exempel används genomgående i förslaget typiska nyckelord såsom utvecklingskraft, konkurrenskraft, specialisering, effektivitet och

⁵ I mitt arbete använder jag både benämningarna region och regionkommun när jag talar om de svenska regionerna.

arbetsmarknadsregioner, i de flesta kontexter. (jfr Ansvarskommittén 2007 *passim*) Ett exempel ur texten är att regionerna får det övergripande ansvaret för hälso- och sjukvården då "[d]et främjar bland annat utveckling och effektivitet". (Ansvarskommittén 2007:123)

Ett annat tecken på hur regionreformen speglar tillväxt- och nyregionalism är vilka principer man prioriterar. Man utgår i Ansvarskommitténs förslag från sex principer som lades fram i delbetänkandet från 2003: Demokrati och legitimitet, finansiering, rättssäkerhet, likvärdighet, hushållning och effektivitet och lägsta effektiva nivå. (Ansvarskommittén 2007:79) Dessa principer kan tycka stå långt ifrån varandra och man erkänner också att det finns målkonflikter i tillämpningen av principerna. Huvudsakligen finns det två konflikterande principer: Demokrati och effektivitet och i kommitténs förslag har man gett företräde för hushållning och effektivitet. Ett exempel är nyskapade kunskapscentrum där publika och privata aktörer samarbetar i typiskt nyregionalistiska governance strukturer (Ansvarskommittén 2007:233) vilket i sin tur ger kostnadseffektivitet. Demokrati och legitimitet löser man genom att fortsätta ha direktval och man antar att då regionkommunernas bildande ger fler "huvudmän", borgar det för jämförbarhet och mångfald och således demokrati⁶. (Ansvarskommittén 2007:122) Direktval är något jag ser som positivt, men det är inte tillräckliga åtgärder för att visa på att man prioriterar demokratiska värden i förslaget. Något som ytterligare tyder på tillväxtregionalismens seger över exempelvis utjämningspolitiken i vänsterregionalismen eller demokratiidealen i förvaltningsregionalismen.

4.2.1.1 Konkurrensförmåga

Det gäller för regionen att "en framgångsrik utvecklingsstrategi måste utgå från varje regions unika förutsättningar och prioriteringar" (Ansvarskommittén 2007:179), det vill säga specialisering. Har två regioner samma förutsättningar blir de istället konkurrerande. Då det krävs av regionerna att konkurrera med varandra, skapar det olikhet och samhörighetsunderskott (Veggeland 2000:68) vilket kan ses som ett välfärdspolitiskt problem då det leder till desintegration på nationell nivå. Det skapas i konkurrensen vinnare och förlorare och med det ekonomisk och social ojämlikhet mellan regionerna.

Exempel på konkurrenskravet som finns i förslaget är medfinansiering på 5%-20% av infrastruktursatsningar. (Ansvarskommittén 2007:203) Detta ger enligt förslaget fördelen att regionen själv får göra sina prioriteringar med mindre tryck eller beroende av staten. Även ett ökat ansvar för flygplatser och hamnar och dylika strategiska punkter faller på regionen på grund av utvecklingsuppdraget. (Ansvarskommittén 2007:204) När regionen skall vara konkurrenskraftig inräknas även kulturverksamhet som en del i kampen. Speciellt film- och musikindustrin är internationellt konkurrenskraftiga näringar som får ett hedersnämmande i förslaget. (Ansvarskommittén 2007:213)

⁶ Konflikten mellan demokrati och effektivitet diskuterar jag utförligare i under rubrik 5.2 Effektivitet vs demokrati

Man bäddar också för att i framtiden öppna upp för ytterligare uppgifter som skall förstärka den regionala utvecklingspolitiken mot ett ännu mer funktionellt arbetssätt. Exempelvis är det inte otänkbara med utbildningsuppdrag utifrån arbetsmarknadens och näringslivets regionala behov samt koordinering av gymnasieskolor där specialisering krävs, så som friskolor. (Ansvarskommittén 2007:125f)

4.2.2 Vilken idealregion?

Det är inte riktigt lika tydligt vilken av de två idealregionerna man har valt att eftersträva och man nämner två parallella uppdrag för regionen: 1) Utvecklingsuppdraget vilket beskrivs som politiskt men har tydliga funktionella inslag, och 2) Myndighetsuppdraget vilket är tydligt administrativt. (Ansvarskommittén 2007:177, 183) Dock väger den funktionella regionen över som idealet även om strukturen fortfarande utgår från den politisk-administrativa regionen. Traditionen talar för en fortsatt politisk-administrativ struktur, men enligt Nordregio och EuroFutures rapport från 2006 så stämmer myndighetens organisation sämst om den administrativa indelningen inte är samma som den funktionella regionen och det har man anammat i kommittén. Man talar om en uppbyggnad utifrån det Ansvarskommittén kallar arbetsmarknadsregioner, vilket jag förstår som funktionella regioner, där människans rörelsemönster utgör naturliga byggstenar för regionen. (Ansvarskommittén 2007:287) Enligt Nordregio och EuroFutures rapport har antalet arbetsmarknadsregioner kraftigt minskat under de senaste decennierna och idag har man definierat 81 arbetsmarknadsregioner i Sverige. (Nordregio och EuroFutures 2006:36) Syftet till att man vill binda ihop dessa arbetsmarknadsregioner i de stora regionkommunerna är för att skapa funktionalitet. I utredningen säger man att "[d]agens län överensstämmer dåligt med funktionella regioner för regional utvecklingsplanering." (Ansvarskommittén 2007:180) Man har också strukturkriterier som kan beskrivas som mycket funktionella. I varje region skall det finnas regionsjukhus, universitet eller högskola samt arbetsmarknadsregioner. (Ansvarskommittén 2007:286)

I sin regionindelning anger man fyra kriterier som pekar i olika riktningar vilket har betydelse för de regioner man vill ha. Och framförallt finns det en konflikt mellan verksamhetsrationalitet och behovet av närhet till målgrupper. (Ansvarskommittén 2007:248) Kriteriet storlek säger att ju större en region är ju mer skalekonomiska fördelar kan man få. Kriteriet avstånd säger istället att Sverige är ett stort land med låg befolkningstäthet och närhet är viktigt för legitimiteten. Man vill också att det skall finnas en gemensam identitet i regionen för att den ska vara förankrad hos befolkningen. Slutligen är anpassning något man skall göra för att jämka ihop dessa kriterier och få "en sammanhängande och territoriellt anpassad utvecklingspolitik." (Ansvarskommittén 2007:186f) Funktionella regioner är mer inriktade på ekonomiska skalfördelar och mindre på legitimitet, således så talar stora regioner för ett funktionellt synsätt. Ansvarskommittén pekar på just på i utredningen att den regionala

utvecklingsplaneringen skulle gynnas av större geografiska områden än i dagens normallän. (Ansvarskommittén 2007:180)

Den kulturella idealregionen spelar en svag roll i Ansvarskommitténs arbete och man nämner att den regionala identiteten är svag. Således är det varken möjligt eller önskvärt att bygga kulturella regioner. (Ansvarskommittén 2007:287)

4.3 Den regionala konstruktionen i Danmark

Här kommer jag att kort gå över den regionala och kommunala förändringen som har skett i Danmark samt kort hur uppdelningen såg ut före den första januari 2007.

4.3.1 Historisk uppdelning

Den danska konstitutionella uppdelningen mellan kommuner och staten liknade den svenska förutom att de danska regionerna hade en starkare ställning. Detta på grund av ett bredare ansvar vilket också inkluderade utbildning och industriell utveckling. (Lindström 1996:48) Sedan den förra reformeringen av Danmark 1970 fanns det 271 primærkommuner motsvarande svenska kommuner och 14 amtskommuner motsvarande landstingen. (Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005:5) Skillnaden mellan amt och landsting var att av tradition har amten haft bredare ansvar inkluderande utbildning, hälsa och sjukvård samt industriell utveckling. (Lindström 1996:48) En annan skillnad som är viktig att komma ihåg när man jämför Sverige och Danmark på den här nivån är att den danska staten historiskt har haft en mer liberal och mindre auktorativ utformning än den svenska staten⁷. (Lindström 1996:49) Detta har lett till att primærkommunerna har mer utrymme för sin politik än de svenska.

4.3.2 Den nya regionala uppdelningen

Hela processen från Strukturkommissionens förslag som lades i januari 2004, till ett färdigt lagförslag signerat av en majoritet i folketinget, gick mycket fort. I det slutliga förslaget som lades i juni 2004 som ett samarbete mellan Danmarks regering (Venstre och Det Konservative Folkeparti) och Dansk Folkeparti (Danmarks regering 2004a:5) så finns det främst tre element: En ny karta av Danmark, en ny uppgiftsindelning och ett nytt finansiellt och utjämningsssystem. (Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005:5)

⁷ Vilket också har betydelse i att visa på varför den danska och svenska regionala nivån skiljer sig. Se kapitel 5.

Förslaget är nu implementerat och Danmark har nu fem regioner med mellan 0.6 och 1.6 miljoner invånare⁸. (Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005:20f) Då den danska förändringen gått mycket djupare än i Sverige har man också grundligt förändrat kommunstrukturen och numera finns det endast 98 primærkommuner kvar. Detta har förändrat uppgiftsfördelningen mellan kommun- och regionnivå mer än vad endast en regionstrukturomvandling skulle ha gjort, vilket har bidragit till att minska de nya regionernas påverkan. Dock kommer jag att diskutera denna omvandling mer ingående i kapitel 5 där jag visar på att även om regionen har förlorat i makt är det fortfarande en del av en nyregionalism som också syns i Sverige.

Regionernas huvudansvar blir hälso- och sjukvård, vissa operationella uppgifter som samordnare för kommunerna och som utvecklare av regionala utvecklingsplaner (motsvarande de svenska RUP). (Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005:22, 28) Det som skiljer från Sverige är att man har mer ansvar delegerat till kommunnivån och man vill ha en tydlig ansvarsfördelning där huvudansvaret ligger så nära medborgaren som möjligt. (Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005:24) Regionerna mister sin beskattningsrätt och finansieras istället av kommuner (ca 20%) och stat (ca 80%). Således minskar antalet skattenivåer från tre till två vilket hänvisas till en utjämning mellan fattiga och rika regioner där man inte skall vara beroende av den lokala skattebasen. (Danmarks regering 2004b:9)

4.4 Ideologin bakom Danmarks regionalisering

Här går vi här vidare till att analysera vilken typ av regionalism eller idealtyp som utmärker de danska regionernas uppbyggnad. Jag försöker här visa kort på skillnader mellan förslaget från Strukturkommissionen och den danska regeringen med samarbetspartiers slutliga version.

4.4.1 Vilken regionalism?

Då strukturreformen är genomförd av den danska borgerliga regeringen i samarbete med Dansk Folkeparti så kan man tydligare se ideologin bakom förslaget. Här finns stänk av både konservativ, högerradikal och tillväxtregionalism. Men det finns även delar av vänsterregionalism som med sin decentraliseringstanke har fått genomslag i Danmarks politiska kultur vilken saknas i det svenska förslaget.

I Strukturkommissionens förslag presenterades sju olika modeller som förespråkar olika typer av idealregioner och bygger på olika demokratiska

⁸ Se Karta 2 i Bilaga: Kartor

legitimeringskällor, eller ”demos”. Nämligen region-, kommun- eller nationdemos (Krantz 27f, *passim*): 1) Ingen förändring, 2) Större kommuner men oförändrad uppgiftsfördelning, 3) ”Den brede amtmodel” där regioner har beskattningsrätt och en starkare ställning, 4) ”Den brede kommunemodell” där kommunerna har större ansvar, regionerna ingen beskattningsrätt men direktval, 5) Kommunevalgformen: samma som den brede kommunemodell fast indirekta val av kommunen till regionen, 6) Partivalgformen: samma som den brede kommunemodell fast indirekta val av partierna till regionen och slutligen 7) Statsmodellen utan en regional nivå. (Rosen 2004:20ff)

Dessa olika förslag har diskuterats i den danska regeringen⁹ och slutligen vann den brede kommunemodell. Om man hårdtar denna modell ser vi inslag av konservativ regionalism (från Konservative Folkeparti) där man vill se svaga regioner eller inga alls för att bevara den lokala decentraliserade kommunen men uppgifter nära medborgaren. Högeradikal regionalism (från Danskt Folkeparti) med fri konkurrens utan ansvar från staten. Och slutligen tillväxtregionalism från Venstre som förespråkar tillväxtdrivande regioner med ett visst utjämningsansvar.

Det bör också nämnas att den slutgiltiga implementeringen från den danska regeringen skiljer sig från Strukturkommissionens förslag. Man har bland annat försvagat regionens ansvar om trafikplanering, näringslivsstöd och natur- och miljöskydd, något som enligt kommissionen skulle ligga på naturliga pendlingsregioner¹⁰. (Rosen 2004:17) Dessa områden finns också med i regeringens förslag, men man har valt att lägga det mesta på kommunerna. Exempelvis är de förut statliga business service inrättningarna numera belagda på kommunal nivå. (Indenrigs- och sundhedsministeriet 2005:25) Detta ser jag som är ett tecken på att de partier som är för en försvagning av regionen grundade i högeradikal och konservativ ideologi har haft inflytande där tillväxtregionalismen med sina stordriftsfördelar fått stå tillbaka. Men också som traditionellt inflytande från vänsterregionalismens decentraliseringsstanke⁹.

Det finns viss utjämning mellan kommunerna men kommunen bestämmer själv vilken service som skall erbjudas medborgaren och kommunen betalar själv för den service medborgarna använder sig av. (Indenrigs- och sundhedsministeriet 2005:24) Detta tyder på en blandning mellan tillväxt- och högeradikal regionalistiska synsätt där kommunen ses mer som ett företag som ska gå ihop ekonomiskt och där konkurrens spelar en stor roll. Man talar om valfrihet för medborgaren där man konkurrensutsätter den offentliga verksamheten. (Danmarks regering 2004b:38f) I detta synsätt ges lite utrymme till olönsam social verksamhet. Detta ser jag som om konkurrensen som förespråkas i förslaget läggs primärt hos kommunen istället för regionen som i Sverige. Detta ger två nivåer av konkurrens i Danmark, en på regional utvecklings och planerings nivå mellan regionerna på en nationell och internationell arena, och en inom regionen mellan kommunerna. Risker är att det är medborgaren som i slutändan hamnar i kläm vilket jag kommer att diskutera mer i kapitel fem.

⁹ Se under rubriken 5.1 Samma regionalism?

¹⁰ Vilka Svenskarna benämner arbetskraftsregioner

Man har som i de svenska regionerna en tydlig effektivitets- och governance syn med partnerskap mellan kommuner, regioner, näringslivet och andra aktörer på marknaden. (Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005:29) Man ser regionen som en dynamo för regional tillväxt. Dels genom regionala utvecklingsplaner (motsvarande svenska RUP) och dels regionala tillväxtforum¹¹. (*ibid.*) Dessa tillväxtforum utgörs av representanter från affärlivet, utbildningsvärlden, fack samt politiker från regioner och kommuner. (*ibid.*) Denna nyregionalistiska ordning gör att trots inslag från högerradikala och konservativa regionalismer, så är tillväxten det huvudsakliga målet för utvecklingen i Danmark.

4.4.2 Vilken idealregion?

Den idealregion man förespråkar i den danska reformen är en svag region med både ett funktionellt och politiskt-administrativt ansvar. I den brede kommunemodell så koncentrerar man uppgifter till kommunen istället för till regionen och kommunen fortsätter att utgöra den viktigaste förvaltningsnivån. Det finns mycket som skiljer de danska regionerna från de svenska som kan tyckas märkligt från ett effektivitetsperspektiv. Regioner har delat ansvar för att skapa kollektivtrafikssamarbetsorgan men vägnätet tas över av kommuner och stat. (Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005:26) Ansvar för miljö och fysisk planering ges också till kommunen. (Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005:26) Kulturområdet ges även det till kommunen och ”andledningen är att uppmuntra till lokalt åtagande gentemot kulturen”¹². (Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005:26)

Till skillnad från de svenska regionerna så präglas de danska regionerna mer av en politisk-administrativ regionstyp. Inte främst funktionell, även om det finns funktionella inslag så som utvecklingsprogram som främjar marknadsskapande. Och verkligen inte kulturellt inriktad så som man kan tycka att de gamla amterna och kommunerna visade prov på, utan uppdelningen verkar vara främst geografisk. Där det förut fanns en lojalitet gentemot den egna kommunen finns det nu en sammanslagen storkommun utan identitet. Dock så vill jag hävda att vi ser samma utveckling mot en funktionell uppdelning i Sverige som i Danmark, fast i Danmarks fall är det i de förstörade kommunerna man är funktionell. Jag kommer att visa i nästa kapitel att det är samma utveckling där man i Danmarks fall möter reterritorialiseringen främst på kommunnivå och det är här man specialiserar sig och uppnår ekonomiska stordriftsfördelar.

¹¹ Översatt från *growth fora*

¹² Egen översättning

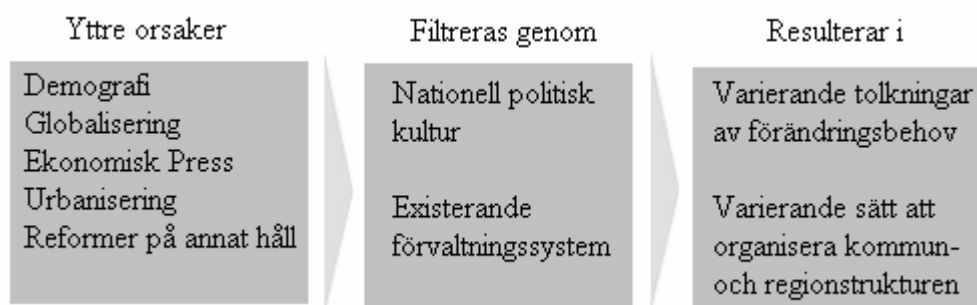
5 Samma utveckling?

I föregående kapitel har jag gått från att klargöra grunden till den utveckling vi ser i Norden och Europa idag, nämligen statens vilja att förhålla sig till den internationella utvecklingen genom reterritorialisering. Jag fortsatte att diskutera hur man i förslagen förhåller sig till reterritorialiseringen genom att anta en territoriell form baserad på olika regionalismer. I detta kapitel kommer jag att jämföra Sverige och Danmarks utveckling. Jag kommer också att ge en förklaring till att regionerna i Sverige och Danmark inte ser lika ut fast de är en del av samma utveckling. Jag kommer att avsluta min analys genom att jämföra de båda länderna utifrån demokrati och effektivitetsprinciperna och, som ett led i detta, hur man ser på den viktiga politikerrollen i de nya regionerna.

5.1 Samma regionalism?

Danmarks reform är mycket större än i Sverige då både regioner och kommuner förändrats. Därför är det problematiskt att bara undersöka regionernas utveckling. Man kan ändå jämföra de två regiontyperna, men man måste se en helhetsbild då kommunerna också ändrats. Jag kommer här visa med Siv Sandbergs modell (Sandberg 2005) att regionaliseringen i Sverige och Danmark i grunden är en del av samma utveckling när man väger in kommunförändringarna i bilden.

Fig 1: Siv Sandbergsmodell om strukturreformer



5.1.1 Nationell politik

För att förstå varför Danmark har utvecklat svagare regioner än Sverige bör vi alltså först veta hur relationen ser ut mellan Strukturkommissionens förslag och regeringen med samarbetspartiers förslag. I det ursprungliga förslaget fanns det flera olika modeller av regioner att välja mellan beroende på vilken väg

regeringen beslutat sig för att ta¹³. Man såg från kommissionens sida att ett *utvidgat* regionalt ansvar endast kunde komma sig av tre direktvalda förvaltningsnivåer där den regionala nivån hade beskattningsrätt. (Rosen 2004:24) Just beskattningsrätten var något som många danska politiker i majoriteten motsatte sig och oenigheten var hög inom och mellan partierna. Ytterpositionerna bestod av dem som ville avskaffa amten¹⁴ och de som arbetade för starka regioner. (www.akf.dk¹⁵) Kompromissen blev att man valde bort den brede amtmodel till förmån för den brede kommunemodell där regionerna fick mindre makt. (*ibid.*)

I den slutgiltiga indelningen av uppgifter minskade regionernas uppgifter från 14% till 9 % och man miste sin beskattningsrätt medan statens ökade från 46% till 48%. Kommunerna tog också över mycket av regionens uppgifter och ökade från 40% till 43%. (Jfr. fig 3.1 - Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005:23)

5.1.2 Den danska traditionen

Även om regionerna mister sin beskattningsrätt så ligger det ett nyregionalistiskt tankesätt kvar i regionens nya indelning. Kommunerna har tagit över reterritorialiseringen och man har bildat en ny mesonivå. Storleken på kommunerna har ökat radikalt och man har minskat antalet från 271 till 98. Just för att kommunerna har blivit så mycket större tar man uppgifter från regionen och delegerar till kommunen. Man kan se det som kommunerna i Danmark är som små svenska regioner.

Men det ligger mer till uppdelningen än storlek. Det finns en tradition i Danmark av decentralisering (Danmarks regering 2004a:5) vilket härleds från en tradition av vänsterregionalism och en tanke om det lokala som demokratiskt och nära medborgaren. Något som stämmer överens med den brede kommunemodell. Den brede amtmodel liknar mer den svenska regionförvandlingen där man snarare har en tradition av centralisering (Lindström 1996:49). Man vill i Danmark ta ner uppgifterna så nära medborgaren som möjligt och i och med regeringens förslag tar man ytterligare ett decentraliserande steg. Mer otraditionella uppgifter som ej behöver vara nära medborgaren och som kräver en större överblick, så som regional planering och kanske även omvärldskontakt, faller fortfarande på regionens bord.

Tanken bakom strukturomvandlingen är densamma som tillväxtregionalismen i Sverige: skalfördelar, konkurrens och effektivitet. Till exempel har stora kommuner större möjligheter att locka företag genom att erbjuda business service som mindre kommuner inte har råd till. (Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005:25) Man kan tycka att just näringslivsservice är en uppgift som skulle passa regionen och dess strategiska planering bättre, men i Danmark ligger

¹³ Vilka jag har diskuterat under rubriken 4.4 Ideologin bakom Danmarks regionalisering

¹⁴ Konservative Folkeparti och Dansk Folkeparti (Sekretariatsrapport 3 2007:181)

¹⁵ http://www.akf.dk/udgivelser/2007/det_regionale_niveau/#top hämtad 10 maj 2007

konkurrensen och således den funktionella verksamheten, främst mellan kommunerna istället för konkurrens mellan regionerna som i Sverige.

Här har jag visat att det är samma utveckling i Danmark som syns i Sverige med en överrensstämmande verklighetssyn på framtida konkurrenskraft, effektivitet och funktionalitet. Anledningen till att regionerna ser olika ut är på grund av olika förvaltningstraditioner så som decentraliseringstraditionen och den rådande politiska viljan såsom Sandbergs modell beskriver. Detta har gett upphov till skillnader i utfallen mellan Sverige och Danmarks strukturomvandlingar.

5.2 Effektivitet vs demokrati

Enligt Veggeland finns det ett behov för att ”regulere den institusjonelle utviklingen i regionerne i retning av demokrati, samt å utvikle geografiske enheter som har økonomisk og kulturell tyngde til å konkurrere i en globalisert økonomi.” (2000:67). Veggeland poängterar här vikten av att upprätthålla en demokratisk grund *så väl* som att utveckla regionerna. Även om han har en deterministisk syn på statens reterritorialisering är det viktigt att regionerna bygger på både kultur och en funktionell ekonomi. Detta demokratiska och kulturella perspektiv finns knappt med i de danska och svenska regionomvandlingarna. Regionreformerna i Sverige och Danmark är inte ett ”demokratiprojekt med mulighet til å frigjøre historisk identitet som nasjonalstatene så lenge har understrykt”. (Veggeland 2000:69). I min undersökning kan jag konkludera att även om reformerna främst är utformade som politisk-administrativa regioner så är det önskade utfallet funktionella regioner med konkurrens och effektivitetsvinster.

Kan man då se någon motsättning i de svenska och danska utredningarna? Utifrån ett centrum-periferi perspektiv (Veggeland 2000:119) kan vi se att centrum är vinnare i den funktionella regionens marknadsskapande intentioner med sina integrerade nätverk och välutvecklade infrastrukturer. (Veggeland 2000:137) Periferin präglas istället av utflyttning av arbetskraft och företag. Periferin gagnas snarare av politisk-administrativa regioner med välfördomsfördelnings mål å la marknadsjusterande intentioner. (Scharpf i Veggeland 2000:74f)

Även om problematiken inte diskuteras mer än i förbigående i de båda utredningarna, har man medvetet eller omedvetet försökt att i olika hög grad integrera centrum med periferin i de svenska och danska förslagen. Det finns åtminstone i Ansvarskommitténs förslag utjämningsystem, regionala kunskapscentrum inom hälso- och sjukvården som rapporterar till staten (Ansvarskommittén 2007:131ff) samt nationell informationsförsörjning som är öppet för allmänheten och samråd med staten (Ansvarskommittén 2007:112). Detta ändrar på förutsättningarna för konkurrensen de svenska regionerna emellan, något som är mycket positivt ur rättvisesynpunkt. I Danmark är konkurrensen mellan regionerna mindre utpräglad än konkurrensen mellan kommunerna, men den finns där fortfarande vilket leder till dubbel konkurrens

inom staten. Det drabbar medborgaren, speciellt om hon är bosatt i mer perifera områden så som Lolland-Falster i södra Region Sjælland som kanske inte har samma resurser som exempelvis Region Hovedstaden. Dock så har den danska regeringen försökt motverka det genom att regionens finansiering inte enbart baseras på den lokala skattebasen, utan ungefär 80% kommer från staten. (Danmarks regering 2004b:9)

Det finns stora problem med att skilja på demokrati och effektivitet i reformerna. Ett exempel är att man rättfärdigar demokratiska reformer med nästan endast ekonomiska argument. Till exempel: ”En ökad samordning kan medföra ekonomiska vinster, kvalitetsvinster, möjligheter till en ny finansiering av sjukvård och ökad rättssäkerhet för den enskilde” (Ansvarskommittén 2007:166f) Under rubriken ”det demokratiska uppdraget” vänder Ansvarskommittén på konflikten och likställer effektivitet med demokrati. Man säger att i och med medborgarnas höga krav på det offentliga så krävs det svåra prioriteringar inom mer ansträngda ekonomiska ramar. Demokratiaspekten försvinner bakom det starka ledarskap som likställs det demokratiska uppdraget: ”Om inte stat, kommun och landsting lyckas i det demokratiska uppdraget, riskeras en framtid med missnöje bland medborgarna och frustration bland förtroendevalda i förening med behov som ej tillgodoses, försämrad likvärdighet och bristande effektivitet.” (Ansvarskommittén 2007:76)

I den svenska utredningen diskuterar man vidare avvägningen mellan demokrativärden och effektivitetsvärden. Demokratien tas tillvara genom delaktighet och medansvar för medborgarna, självstyrelse där beslut fattas nära medborgaren och legitimitet för systemet genom medborgarinflytande. (2007:91) Dessa vackra ord efterlevs inte med konkreta förslag utan man ger endast svaga förslag som införandet av ett medborgarperspektiv, ett tvärsektorieellt arbetssätt förutom behållandet av direkta val. (Ansvarskommittén 2007:306ff) Detta hävdar kommittén skulle ge mer jämlik representation mellan kvinnor och män och genom detta göra förslaget mer jämlikt. (2007:308) Däremot är man mer konkret när det gäller effektivitetsvärdena. Genom pluralism i förnyelse, det vill säga flera aktörer, inte bara offentliga, och likvärdighet, där fokus inte bör läggas på skiftande kvalitet, så uppnår man vad kommittén definierar som demokrativärdet självstyrelse. ”En hög grad av självstyrelse stämmer därför väl överens med kommitténs syn på hur bättre kvalitet och ökad likvärdighet kan åstadkommas.” (Ansvarskommittén 2007:91) I min analys kan jag endast tolka detta som ett avståndstagande från folkets demokrati som förvaltningsregionalismen förespråkar till en företagens demokrati à la tillväxtregionalismens funktionalitet.

I Danmark har man fokuserat mycket på decentralisering och att uppgifterna finns nära medborgaren. Dessutom ligger många av förslagen på en grund av en forskningsrapport från universitetet i Odense som säger att ”medborgarens upplevelse av demokrati ej är kopplad till befolkningsstorlek”. (Sekretariatsrapport 3 2007:181) Dock så ligger även här effektivitetsvinsterna närmast hjärtat och de demokratiproblematiseringar man har gjort utgår främst från politikerrollen som vi ska undersöka närmare på snart.

Förslagen på implementering av reformerna ser olika ut för Sverige och Danmark vilket kan ha konsekvenser för både regionernas roll vilket jag diskuterar nedan, och den demokratiska förankringen. I Danmark gick processen mycket fort från att Strukturkommissionen lagt sitt förslag till att regeringen beslutat om det tillsammans med samarbetspartierna. Det fanns knappt tid för demokratisk förankring hos befolkningen eller ens politiker. I Sverige håller man med om att en skyndsam process är nödvändig, (Ansvarskommittén 2007:298) men man argumenterar att det är ett förslag för framtiden som ska hålla på mer än 20-30 års sikt. Således lämnar kommittén inget eget förslag utan bara kriterier för att uppmuntra till diskussion och demokratisk förankring hos medborgare och politiker. (Ansvarskommittén 2007:284f)

I förlängningen av den korta implementeringstiden i Danmark finns det ett allvarligt demokratiskt problem som har lyfts av forskare i Danmark. Det finns en risk att kommunerna tolkar processen runt tillkomsten av regionerna till att regionerna är beroende av kommunerna. "Fra kommunes side lægges der op til, at regionerne skal placeres i en driftsrolle, hvor de skal producere bestemte ydelser i det omfang, kommunerne efterspørger dem". (Christoffersen och Klausen 2007:15) I förlängningen kan det betyda att regionerna, som ännu håller på att formulera sitt uppdrag, kan bli helt dominerade av kommunerna som beställare och inte lämnas plats åt självständig regional politik. (*ibid.*)

5.2.1 Politikerrollen

I Sverige finns det en viss demokratisk risk i den nya, mer "renodlade politikerrollen" som kommittén förespråkar. (Ansvarskommittén 2007:280) Man säger att politikerna skall ha ett medborgarperspektiv, men i realiteten innebär det att behovet minskar för politikerna att själva ta reda på eller frågar medborgaren vad hon vill ha. Dessutom kommer politikern att i huvudsak röra sig främst i området region-stat och mindre mellan region och medborgare. När landstingen slås ihop till regioner blir också politikerna färre. Vilket är kostnadseffektivt men samtidigt ett demokratiskt problem då det blir fler väljare per politiker.

I Danmark har man också samma problem där man ser minskningen av antalet lokala politiker dels som något positivt där man kan spara 365 miljoner danska kronor årligen. (Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005:10) Men också som ett demokratiskt problem och till skillnad från Sveriges förslag har man problematiserat detta lite. (Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005:40ff) Man vill stärka den lokala demokratin, föra den närmare till folket och involvera dem i de demokratiska processerna. "Med flere opgaver placeret lokalt skal demokratiet styrkes, idet flere politiske beslutninger træffes lokalt." (Danmarks regering 2004a:5) Dock så har man i likhet med Sverige inga konkreta förslag förutom att fortsätta med direkta val till regionnivån. Samtidigt ökar avstånd till stadshuset och antalet politiker minskar i regionen. (Indenrigs- og sundhedsministeriet 2005:40) Fördelar man ser är att det blir fler uppgifter hos kommunen vilket ger en tydligare ansvarsfördelning, lokala politiker mer ansvar och det ökar öppenhet och möjligheten till ansvarsutkrävande. (*ibid.*)

6 Avslutning

Här kommer jag att sammanfatta resultaten av min analys och dra slutsatser utifrån min undersökning av Sverige och Danmarks reterritorialisering. Jag kommer också att återkoppla till diskussionen huruvida mina resultat kan generaliseras till en vidare utveckling i Europa och i Norden.

6.1 Sammanfattning

Vad jag strävat efter i min idé- och ideologianalys är att synliggöra att omvärldssynen i strukturreformerna bygger på en gemensam grund: Ett deterministisk reterritorialiseringssträvande för att möta en global ekonomisk utveckling i enlighet med Brenners post-Keynesianism. Det jag har visat är att det finns en tydlig bild från Ansvarskommitténs och Strukturkommissionen och den danska regeringens sida att det är nödvändigt med en förändring på grund av det förändrade samhället och en kommande framtida utveckling. Denna världsbild har jag kopplat till vilken ideologi som styr i strukturreformerna genom att se på de av Veggelands regionala idealtyper man eftersträvar.

Det finns skillnader i utseendet mellan Sveriges och Danmarks strukturreformer. I Danmark har det skett en försvagning av den regionala nivån och inte en förstärkning som i det svenska förslaget, vilket har olika orsaker. Till exempel har man en annan geografisk struktur och en högre befolkningstäthet i Danmark. Men jag har visat genom att använda Siv Sandbergs strukturreformsmodell att skillnaden framförallt beror på olika politisk kultur och existerande förvaltningssystem (Sandberg 2005). Man delar fortfarande en gemensam omvärldssyn som en orsak till reterritorialiseringen som sker. Detta kan vi se i att även om det finns spår av konservativ och högerradikal regionalism i det danska förslaget så är det, liksom i Sverige, tillväxt- och nyregionalismen som är tongivande. Denna nya regionalism har slagit ut det gamla idealet med förvaltnings- och vänsterregionalism vilket man kan se då båda förslagen strävar mot att uppnå funktionella regioner. I Danmarks fall ligger den funktionella nivån mycket på de nya storkommunerna vilket är ett utslag av ovannämnda skillnad i existerande förvaltningssystem. Dock är strukturuomvandlingarna lika i sitt syfte att uppnå framtida konkurrenskraft, effektivitet och funktionalitet.

Man har i och med detta tagit ett ideologiskt ställningstagande att framhålla effektivitet framför demokratiidealen. I balansgången mellan nyliberal marknadsskapande politik och Keynesiansk marknadsjusterande politik eller negativ eller positiv integration, har demokratiperspektivet i den regionala utvecklingen hamnat mellan stolarna. Jag hävdar att det finns problem i

avvägningen mellan demokrati och effektivitet i förslagen. Man är tydlig med de effektivitetsreformer man har lagt fram, men mycket vag när man nämner demokratiaspekterna. Det mest konkreta förslag man har i båda reformförslagen är att behålla direkta val till regionnivån. En krass beskrivning av den huvudsakliga utvecklingen i Sverige så väl i Danmark, är att man vill renodla regionen till ett PR-företag med sjukvårdsansvar. I detta perspektiv försvinner medborgaren i en effektiv samhällsorganisation med utvecklingskraft.

6.2 Resultat

Jag har funnit att det finns en ideologisk hegemoni vilken kan förklara den regionala omvandlingen som äger rum. Det resultat jag fått i min jämförelse tyder på att stater strävar efter en reterritorialisering på grund av en förändrad världsbild. Detta visar sig i en utformning av funktionella regioner utifrån en tillväxtorienterad nyregionalism. I mina jämförelseländer har denna utveckling varit framförallt deterministisk och man har känt ett tryck från framtida förändringar att anpassa sig. Men denna utveckling är också välkommen av många, speciellt från nyregionalistiskt håll och tillväxtregionalismen som värnar om funktionella regioner anpassade till den globala ekonomin. Mina resultat är högst generaliserbara även om Sverige och Danmark är mycket lika på en internationell nivå. Det har jag visat genom att använda mig av Sandbergs modell där jag visat de skillnader som finns mellan Sveriges och Danmarks förslag är ett resultat av skillnader i nationell politisk kultur och existerande förvaltningssystem (Sandberg 2005). I grunden bygger de på samma utveckling av en nyregionalistisk idé baserad på ett behov av att förändra staten utifrån den nya globala ekonomin.

6.3 Reflektion

Ett problem med min analys är att det svenska förslaget *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, ännu är ute på remiss och det kan fortfarande ske substantiella förändringar innan det kan beslutas om i riksdag och regering. Dessutom finns det så klart inga garantier för att regeringen kommer att godkänna det färdiga förslaget och jag kommer att följa förslaget utveckling med mycket stort intresse. Men även om förslaget i Sverige inte drivs igenom är mina resultat fortfarande relevanta då de beskriver en utveckling som pågår runt om i Europa och Skandinavien just nu. Även om Sverige inte följer med i utvecklingen fullt ut, beskriver Ansvarskommittén när man jämför den med Strukturkommissionens arbete ur ett teoretiskt perspektiv, de tankar och idéer som påverkar den regionala utveckling som äger rum.

7 Referenser

7.1.1 Litteratur

- Baldersheim, Harald – Wollman, Hellmut (eds), 2006. *The Comparative Study of Local Government. Overview and Synthesis*, Barbara Budrich Publishers.
- Bergström, Göran - Boréus, Kristina, 2005. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Brenner, Neil, 2004. *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Börjesson, Mats, 2003. *Diskurser och konstruktioner – En sorts metodbok*. Lund: Studentlitteratur.
- Christoffersen, Henrik – Klausen, Kurt Klaudi, 2007. *Kampen om det regionale niveau – en kamp om velfærdsstaten*. AKF Forlaget.
- Esaïasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2003. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik
- Fernández, Christian, 2000. *Regionalisering och regionalism : idé, ideologi och politisk verklighet*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen
- Hall, Patrik – Stubbergaard, Ylva – Sjövik, Kristian, 2005. *Nätverk söker förankring: Öresundsregionen i ett demokratiperspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- John, Peter, 2001. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications Ltd.
- Krantz, Tobias, 2002. *Makten över regionen. En idékritisk studie av svensk regiondebatt 1963–1996*. Uppsala: Acta Universitatis upsaliensis.
- Lindström, Bjarne - Hedegaard, Lars - Veggeland, Noralv, 1996. *Regional policy and territorial supremacy : Nordic region building and institutional change in the wake of European integration*. Stockholm : NordREFO.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Magnusson, H. (2001) *Regions in the Making*
- Marsh, David - Stoker, Gerry (eds), 2002. *Theory and Methods in Political Science*. London: Macmillan. 2nd ed.
- Nordregio och EuroFutures, 2006. *Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda*. Ansvarskommitténs skriftserie
- Sandberg, Siv, 2005. ”Strukturer i den höga nord”, *Finlands kommuntidning*, nummer 8, 2005, Norden bilaga.

Syssner, Josefina, 2006. *What kind of regionalism? : regionalism and region building in northern European peripheries*. Frankfurt am Main: Peter Lang
Veggeland, Noraly, 2000. *Den nye regionalismen : europeisk integrasjon og flernivåstyring*. Bergen: Fagbogforlaget.

7.1.2 Offentliga utredningar och publikationer

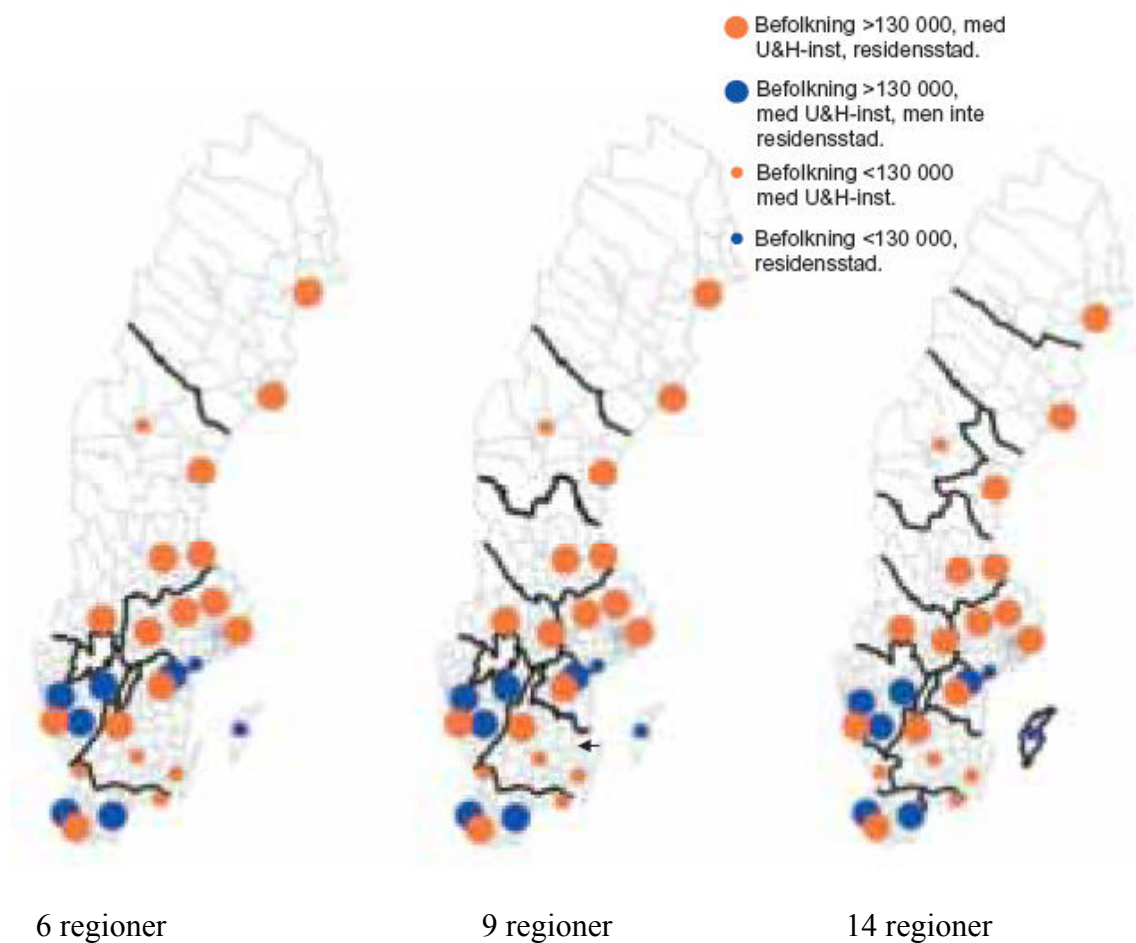
Ansvarskommittén, SOU2007:10, 2007. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Stockholm, Fritzes.
Danmarks regering (a) (2004) *Aftale om strukturreform*. København.
Danmarks regering (b) (2004) *Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor taet på borgeren med Bilag om oppgaveplacering*. København.
Indenrigs- og sundhedsministeriet, 2005. *The local government reform – in brief*. København: Indenrigs- og sundhedsministeriet.
Sekrariatsrapport nr 3 till Ansvarskommittén SOU 2007:13 *Regional utveckling och regional samhällsorganisation*. Stockholm, Fritzes

7.1.3 Internetsidor

www.akf.dk, Anvendt kommunalforskning (ett organ som förser kommuner och regioner med forskning), Hämtad den 10 maj 2007
http://www.akf.dk/udgivelser/2007/det_regionale_niveau/#top.
www.skl.se, Svenska kommunalförbundet och Landstingsförbundet. Projektledare Rosen, Tommy, 2004. *Danska Strukturkommissionens sammanfattning*. Stockholm: Landstingsförbundet. hämtat den 21 maj 2007 (denna källa refereras i texten till Rosen)
http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=1124&A=1922&FileID=126509&NAME=Dk_strukturkommission.pdf

Bilaga: Kartor

Karta 1: Karta över tre olika förslag på svensk regionuppdelning hämtad från Nordregio och EuroFutures rapport. (2006:7) I Ansvarskommitténs förslag inriktar man sig på 6-9 regioner.



Karta 2: Karta över Danmarks genomförda regionala uppdelning. Hämtad från Indenrigs- og sundhedsministeriet (2005:21)



Numren under namnen anger antal invånare per region 1 januari 2005