

# Demokrati och regionstorlek

TÄNKBARA KONSEKVENSER AV EN NY REGIONDELNING



## Förord

---

Indelningskommittén har i uppdrag att föreslå en ny indelning av Sveriges län och landsting. Avsikten är att den nya indelningen med väsentligt färre regioner än i dag ska vara genomförd i hela landet senast 2023. De nya regionerna kommer att ansvara för hälso- och sjukvård och regional utveckling. Syftet är att skapa en effektivare regional nivå med en ändamålsenlig geografisk indelning.

Det framförs ibland farhågor för att större regioner riskerar att försvaga den regionala demokratin. Från SKL:s sida anser vi att det därmed är viktigt att de demokratiska konsekvenserna av en indelningsförändring analyseras och diskuteras. SKL har låtit ta fram rapporten ”Demokrati och regionstorlek” för att diskutera hur en ny indelning med större regioner kan förväntas påverka den regionala demokratin och som även redovisar relevant, svensk forskning och statistik.

Utgångspunkten är:

- regionernas förmåga att förverkliga folkviljan inom sina ansvarsområden
- medborgarnas inflytande över politiska beslut och förhållanden inom regionen
- de förtroendevaldas förutsättningar att företräda medborgarna

Rapporten är skriven av Bo Per Larsson, Intellectum som under många år ansvarat för SKL:s arbete med demokratifrågor och regionfrågan. Författaren ansvarar för innehållet i rapporten.

Det är SKL:s förhoppning att rapporten ska ge underlag för fortsatta diskussioner kring regional indelning och hur den regionala demokratin kan stärkas och utvecklas.

Stockholm i januari 2016



Håkan Sörman, VD

*Sveriges Kommuner och Landsting*

## Innehåll

---

<b>Inledning och sammanfattning .....</b>	<b>5</b>
Slutsatser .....	6
<b>Demokratiskt inflytande över den regionala utvecklingen .....</b>	<b>7</b>
Decentraliserad samhällsorganisation .....	7
Välfärds- och utvecklingsuppdrag .....	8
Länets utveckling – ett tidigt statligt ansvar.....	8
Vändpunkt med försöksverksamhet.....	9
Regionaliseringens drivkrafter.....	10
Riksdagen väljer väg .....	10
Ökad regionalt inflytande .....	11
<b>Grundläggande frågor om den regionala demokratin .....</b>	<b>12</b>
Regionens förmåga att förverkliga folkviljan .....	12
Ändamålsenlig indelning .....	12
Ökad systemkapacitet.....	14
Medborgarnas inflytande i regionen.....	14
Inflytandet i dagens landsting och regioner .....	15
Medborgarnas inflytande i större regioner .....	18
De förtroendevaldas uppdrag.....	21
Regional demokrati idag och framöver – några avslutande reflektioner.....	24
Referenser.....	27

# Inledning och sammanfattning

Indelningskommittén<sup>1</sup> har i uppdrag att föreslå en ny indelning av Sveriges län och landsting. Avsikten är att den nya indelningen med väsentligt färre regioner än idag ska vara genomförd i hela landet senast 2023. De nya regionerna kommer att ansvara för hälso- och sjukvård och regional utveckling. Syftet är att skapa en effektivare regional nivå med en ändamålsenlig geografisk indelning.

Denna rapport diskuterar hur en ny indelning med större regioner kan förväntas påverka den regionala demokratin utifrån:

- regionernas förmåga att förverkliga folkviljan inom sina ansvarsområden
- medborgarnas inflytande över politiska beslut och förhållanden inom regionen
- de förtroendevaldas förutsättningar att företräda medborgarna

Sverige har en decentraliserad samhällsorganisation med starkt kommunalt självstyre. Den regionala nivån har ett omfattande välfärdsuppdrag genom ansvaret för hälso- och sjukvård, men den har inte haft det övergripande ansvaret för regionens utveckling. Av historiska skäl har regionens utveckling istället varit länsstyrelsernas uppgift. Sedan slutet av 1990-talet har dock det regionala utvecklingsansvaret i växande utsträckning anförtratts politiska och direktvalda organ. Det är en viktig förändring som stärker den regionala demokratin och självstyrelsen.

En effektiv verksamhet stärker demokratin i och med att den ökar förutsättningarna för att folkviljan kan förverkligas. Större regioner innebär att den administrativa indelningen – beslutsgeografien - bättre stämmer överens med människors vardagsgeografi. Beslutsprocesserna kan därmed bli mer effektiva och transparenta. Vidare leder större regioner till ökad systemkapacitet och skapar därmed bättre förutsättningar att uppnå önskade resultat.

Den regionala nivån behöver samtidigt en god medborgerlig förankring som ger människor inflytande över de beslut som fattas. I dag saknar den regionala nivån den nationella nivåns exponering i media och den lokala nivåns närhet till medborgarna. Valdeltagandet är visserligen högt liksom medborgarnas värdering av hur den regionala demokratin fungerar. Medborgarna har dock låg kännedom om landstingen som politiska organ och om landstingens ledande politiker. De har dessutom lågt förtroendet för hur landstingspolitikerna sköter sitt uppdrag. Större regioner innebär inte per automatik att kunskapen och förtroendet förändras. De studier som genomförts ger varken stöd för att en större befolkning skulle leda till att demokratin försvagas eller stärks. Erfarenheterna från regionförsöken i Skåne och Västra Götaland visar dock på en positiv ut-

---

<sup>1</sup> Dir. 2015:77

veckling. Medborgarna ger betydligt bättre omdömen om den regionala demokratin i dag än när regionförsöken startade. Fler är intresserade av regionala frågor, fler anser att de har möjlighet att påverka besluten och fler har förtroende för hur regionens politiker sköter sitt uppdrag.

De förtroendevaldas förutsättningar att företräda regionens medborgare påverkas sannolikt av att större regioner bildas. Den sociala representativiteten behöver inte bli sämre men de förtroendevalda blir sannolikt färre i förhållande till antalet invånare, vilket riskerar att minska kontaktytan med medborgarna. Ökade geografiska avstånd påverkar dessutom de förtroendevaldas arbetsvillkor liksom att uppdraget är komplext och kännetecknas av olika logik för de stora politikområdena: hälso- och sjukvård och regional utveckling.

## Slutsatser

Rapportens slutsats är att större regioner ökar möjligheterna att stärka den regionala demokratin. Större regioner med en mer funktionell indelning och en ökad systemkapacitet har bättre förutsättningar att förverkliga folkviljan än dagens landsting och regioner. Erfarenheterna från Västra Götaland och Skåne visar dessutom att medborgarnas inflytande kan öka i stora regioner med ett vidgat uppdrag.

Större regioner ställs samtidigt inför samma utmaningar som dagens landsting och regioner när det gäller att utveckla den regionala demokratin. De behöver stärka den medborgerliga förankringen genom olika former av dialog med regionens medborgare och genom att integrera medborgardialogen i regionernas styrprocess. De behöver ta ansvar för och tillgodose behov i alla delar av en stor region och utveckla samspelet med kommunerna för att skapa ett gemensamt ansvarstagande för den nya regionen.

De nya regionerna behöver dessutom skapa goda förutsättningar för att de förtroendevalda ska kunna företräda medborgarna. De förtroendevalda måste vara tillräckligt många, representativa och geografiskt spridda för att skapa en bred kontaktyta gentemot kommuner, näringsliv, civilsamhälle och enskilda medborgare. Regionerna måste samtidigt skapa arbetsformer så att de förtroendevalda kan bearbeta och foga samman sina gemensamma kunskaper och erfarenheter till en helhetssyn och utveckla digitala mötesformer för att motverka att tiden ökar för resor till och från sammanträden.

# Demokratiskt inflytande över den regionala utvecklingen<sup>2</sup>

## Decentraliserad samhällsorganisation

Sverige har en decentraliserad samhällsorganisation där en stor del av den offentliga verksamheten sköts av kommuner och landsting. Den kommunala självstyrelsen syftar till att stärka demokratin och göra den offentliga verksamheten mer effektiv. Frågor ska avgöras nära de medborgare som berörs och av politiska församlingar som de själva har valt. De förtroendevalda ska kunna basera besluten på kunskap och överblick över lokala förhållanden och på breda och kontinuerliga kontakter med medborgarna. Därmed förväntas de kunna göra kloka avvägningar mellan olika behov och intressen och utforma verksamheten efter förutsättningarna i den egna kommunen eller länet. När kommuner och landsting prövar olika lösningar får de samtidigt möjlighet att jämföra sig med och lära av varandra. Det skapar i sin tur förutsättningar för innovationer och ökad effektivitet.

Den kommunala självstyrelsen har växt fram under århundraden och givits en stark ställning i regeringsformen. Kommuner på lokal och regional nivå ges **handlingsutrymme** genom att de ska hantera såväl reglerade som oreglerade uppgifter på den kommunala självstyrelsens grund. De får **handlingskraft** genom beskattningsrätten och möjligheten att själv finansiera huvudparten av sina uppgifter. Och de får **legitimitet** genom att besluten fattas av fullmäktigeförsamlingar som medborgarna utser vid allmänna val och genom att självstyrelsens syfte och innehåll läggs fast i grundlag.

Riksdagen kan inskränka självstyrelsen, men detta bör, enligt regeringsformen, så långt möjligt minimeras enligt en proportionalitetsprincip. Trots en omfattande och tilltagande statlig styrning av kommuner och landsting är självstyrelsen en viktig och grundläggande del av den svenska samhällsmodellen. Den bygger på att den nationella nivån erkänner och värderar den lokala och regionala nivåns vilja och förmåga att ta ansvar och att dessa nivåer lever upp till detta förtroende.

---

<sup>2</sup> En längre version av detta avsnitt återfinns i *Regionens röst – politiskt ledarskap för regional utveckling*, s. 11-17. Sveriges Kommuner och Landsting 2015.

### ***Regeringsformen om den kommunala självstyrelsen:***

- *Den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och kommunal självstyrelse (Regeringsformen 1:1).*
- *Självstyrelsen förutsätter att det i hela riket finns kommuner på lokal och regional nivå (RF 1:7).*
- *Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar (RF 14:1).*
- *Kommunernas grundläggande uppdrag är att sköta lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Kommunerna sköter även de övriga angelägenheter som bestäms i lag på den kommunala självstyrelsens grund (RF 14:2).*
- *Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter (RF 14:4).*
- *En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (RF 14:3).*

## Välfärds- och utvecklingsuppdrag

Det råder inte någon hierarkisk relation mellan kommuner och landsting. Det som skiljer dem är uppgifterna och det geografiska område som de ansvarar för. I såväl kommuner som landsting utgör välfärdstjänster den dominerande verksamheten. Men när det gäller ansvaret för det egna territoriet och dess utveckling har skillnaden varit stor mellan den lokala och regionala nivån. Ansvaret för att skapa ett väl fungerande lokalsamhälle är en självklar och viktig del av kommunernas uppdrag. Det innefattar dels verksamheter som de själva sköter och dels frågor där man samverkar med näringsliv, civilsamhälle och myndigheter. Kommunernas roll består i att samla och samspela med berörda aktörer för att få till stånd en önskad utveckling utifrån lokala förutsättningar och behov.

Landstingens verksamhet har sedan länge dominerats av hälso- och sjukvården. Samtidigt har landstingen bedrivit kollektivtrafik, kultur, utbildning och näringslivsutveckling. Däremot har de inte haft *huvudansvaret* för länets utveckling eller haft vare sig mandat eller legitimitet att leda och samordna det regionala utvecklingsarbetet. Istället har *länsstyrelsen*, en statlig myndighet, haft det övergripande ansvaret för utvecklingen inom ett län. Detta har förklaringar som går långt tillbaka i tiden.

## Länets utveckling – ett tidigt statligt ansvar

Redan från 1600-talet har vi i Sverige haft en lagfäst, enhetlig och heltäckande statlig länsförvaltning<sup>3</sup>. Landshövdingen fick sin roll som Kungl. Maj:ts ställföreträdare och som verkställare av centrala beslut och hade stor egen makt. När landstingen bildades i samband med 1862 års kommunförordningar hade landshövdingen en stark ställning gentemot landstinget, var fram till 1900-talets början självskriven ordförande i landstingsfullmäktige och kunde överpröva landstingets beslut. Det hindrade inte landstingen från att ta egna initiativ för att

---

<sup>3</sup> 1634 års regeringsform och 1635 års landshövdingeinstruktion.



främja länens utveckling och göra viktiga insatser vid övergången från jordbruks- till industrisamhälle. Det övergripande samordningsansvaret för länets utveckling förblev dock en statlig uppgift via länsstyrelserna.

Det dröjde ända fram till 1960-talet innan denna ansvarsfördelning på allvar kom att ifrågasättas och utredas. Dessförinnan hade länsstyrelsens uppgifter utökats samtidigt som en rad statliga sektorsmyndigheter inrättats på länsnivå. Avsikten var att underlätta genomförandet av reformer inom olika samhällssektorer men innebar samtidigt betydande samordningsproblem. Dessa uppmärksammades av en rad utredningar som hade i uppdrag att skapa en mer samordnad statlig länsförvaltning. Parallellt diskuterades och utreddes frågan om länsdemokrati. Förespråkarna ansåg att frågor som gällde den regionala utvecklingen borde hanteras av politiska organ. Frågan om samordnad länsförvaltning kontra länsdemokrati diskuterades av en rad utredningar från 1960-talet och framåt. Men det dröjde ända fram till slutet av 1990-talet innan idéerna om ökat regionalt politiskt inflytande omsattes i handling.

## Vändpunkt med försöksverksamhet

1996 och 1997 beslutade riksdagen att inleda försöksverksamhet med regionala självstyrelseorgan i fyra län. Nya storlän bildades i Skåne och Västra Götaland och de nya storlandstingen tog över det regionala utvecklingsansvaret och bildade regioner. Försöksverksamheten omfattade även Kalmar län där kommunerna och landstinget bildade ett regionförbund och Gotlands län där kommunen övertog utvecklingsansvaret. Med försöksverksamheten inleddes övergången till länsdemokrati och överföringen av det regionala utvecklingsansvaret från en statlig myndighet till politiska organ.

Försöksverksamheten förlängdes i Skåne och Västra Götaland medan ny lagstiftning från 2003 gav kommuner och landsting i hela landet rätt att bilda indirekt valda kommunala samverkansorgan som övertog det regionala utvecklingsansvaret inom sitt län. Sedan dess har samverkansorgan funnits i totalt 15 län.

Från 2011 permanentades försöksverksamheten genom en ny lag om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Lagen omfattade förutom Västra Götaland och Skåne även Halland och Gotland. Från 2015 har även landstingen i Östergötland, Jönköping, Kronoberg, Örebro, Gävleborg och Jämtland tagit över det regionala utvecklingsansvaret från samverkansorganen i dessa län och bildat regioner. Dessutom har landstingen i Västmanland, Västernorrland, Norrbotten ansökt om att överta utvecklingsansvaret från länsstyrelserna och landstinget i Uppsala från samverkansorganet. Diskussioner pågår i ytterligare län om att genomföra motsvarande förändringar. Visserligen har Sverige fortfarande (2015) en asymmetrisk samhällsorganisation där 10 regioner, 7 samverkansorgan och 4 länsstyrelser utövar det regionala utvecklingsansvaret. Men utvecklingen mot att direktvalda organ med beskattningsrätt ansvarar för den regionala utvecklingen är entydig.

## Regionaliseringens drivkrafter

Det är således en betydande samhällsförändring som ägt rum de senaste 20 åren med en tydlig förstärkning av det politiska inflytandet över regionala utvecklingsfrågor. Hur har detta varit möjligt?

En förklaring är att frågan drevs av starka och beslutsamma företrädare för landsting och kommuner i de berörda länen. Det gav trovärdighet åt argumentet att det bör vara folkvalda församlingar som har ansvar för att leda och samordna den regionala utvecklingen istället för statliga myndigheter. Ett regionalt ledarskap skapar en bättre demokratisk förankring och ger ett starkare mandat att driva det regionala tillväxtarbetet kraftfullt och effektivt. Dessutom innefattar den regionala utvecklingen frågor där skilda intressen ställs mot varandra, såväl verksamhetsmässigt som geografiskt. Sådana frågor bör avgöras av en politisk församling och inte av en statlig myndighet.

En annan förklaring handlar om att samhällsutvecklingen ökat den regionala nivåns betydelse. När människors vardagsgeografi vidgas behöver frågor som rör arbetsmarknad, utbildning infrastruktur, kommunikationer och näringslivsutveckling hanteras i en större geografi än den lokala. Även frågor som gäller innovationer, teknikutveckling, miljö, energi, turism och kultur har fått en tydligare regional dimension och kan drivas mer effektivt i en större geografi. Efter Sveriges inträde i EU krävdes dessutom en anpassning till den viktiga roll som regionerna spelar i EU:s sammanhållningspolitik. Samtidigt innebar EU-medlemskapet att regionerna måste kunna hantera den europeiska dimensionen. Det handlar om att söka påverka EU:s lagstiftning och beslut men framför allt att driva och medverka i projekt och aktiviteter inom ramen för det europeiska samarbetet. Sammanhållningspolitiken och strukturfonderna blev en hävstång för olika insatser och regional närvaro i Bryssel ett måste för landsting, regioner och samverkansorgan.

Ytterligare ett viktigt skäl till det ändrade ansvaret var övergången från en fördelningspolitik med nationella stödpaket till en regional tillväxtpolitik där alla regioner förutsattes bidra till landets samlade tillväxt. Eftersom de regionala förutsättningarna för tillväxt och utveckling varierar kraftigt ansågs det mer effektivt att bygga på den kunskap som finns regionalt och att skapa ett ökat handlingsutrymme för regionala bedömningar och beslut.

## Riksdagen väljer väg

När riksdagen så småningom beslutade att införa *Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län* ställde den sig enhälligt bakom dessa argument. Den framhöll att förutsättningarna för regional tillväxt varierar över landet och att ett tydligt regionalt och lokalt inflytande över det regionala tillväxtarbetet därför är nödvändigt. Ett politiskt ledarskap på regional och lokal nivå ansågs vara en förutsättning för att skapa engagemang och förankring hos berörda aktörer. Den ansåg dessutom att försöksverksamheten i Skåne och Västra Götaland inneburit en ökad demokratisk förankring av tillväxtarbetet och att erfarenheterna varit övervägande goda. Samtidigt slog riksdagen fast att en ändrad

ansvarsfördelning mellan staten och den kommunala nivån måste ske utifrån ett starkt och tydligt lokalt och regionalt initiativ. Det måste således finnas en stark regional vilja att ta på sig utvecklingsansvaret och ett uttalat stöd från länets kommuner för att staten ska acceptera ett ändrat huvudmannaskap.<sup>4</sup>

## Ökad regionalt inflytande

Vi har sedan 1990-talet haft en utveckling från ett statligt myndighetsansvar för utvecklingen inom ett län till ett utökat regionalt, politiskt ansvar. Landsting har bildat regioner i vissa län och kommuner och landsting har bildat samverkansorgan i andra. Vi ser också att fler viktiga utvecklingsfrågor regionaliserats. Det handlar om att ta fram en regional utvecklingsstrategi, en länsplan för regional transportinfrastruktur och att besluta om medel för regionala tillväxtprojekt. Samtidigt har det regionala inflytande ökat bland annat när det gäller kompetensförsörjning, kultur, kollektivtrafik, sammanhållningspolitik och bredbandsutbyggnad. När detta skrivs har fyra länsstyrelser kvar det regionala utvecklingsansvaret och fortfarande råder oklarheter om roll- och ansvarsfördelningen mellan regioner respektive samverkansorgan och länsstyrelser i ett antal frågor som rör regional tillväxt. Men trenden är tydlig liksom riksdagens uttalanden i frågan: Om det finns ett starkt och tydligt initiativ som kommuner och landsting står bakom så ska landstinget ta över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen.

Det regionala utvecklingsansvaret har varit något av en huvudfråga när det gällt att utveckla den regionala demokratin. Som framgått av detta kapitel har förändringarna under de senaste 20 åren varit betydande. Under de närmaste åren kommer en enhetlig modell att slutgiltigt ha etablerats i hela landet med ett regionalt politiskt ansvar för regionens utveckling. Detta är ett stort framsteg och innebär att demokratin och självstyrelsen stärks. Vi lämnar nu denna fråga för att diskutera de demokratiska konsekvenserna av att större regioner bildas.

---

<sup>4</sup> Prop. 2009/10:156.

# Grundläggande frågor om den regionala demokratin

I det följande diskuteras de demokratiska konsekvenserna av den indelningsförändring som förestår och som kommer att resultera i färre och därmed större regioner än dagens landsting. En grundläggande utgångspunkt är att en regions förmåga att genomföra beslut, tillhandahålla en god hälso- och sjukvård och åstadkomma en önskad samhällsutveckling i lika hög grad handlar om demokrati som effektivitet. Medborgarnas inflytande över de beslut som fattas har ett begränsat värde om de politiska institutionerna inte har kapacitet att genomföra dem. En stark demokrati förutsätter således att folkviljan kan *förverkligas*. Samtidigt kommer regioner att snabbt förlora sin legitimitet om besluten saknar medborgerlig förankring eller om de beslutande församlingarna inte har förmåga att företräda medborgarna. Mot den bakgrunden diskuteras *både* regionens systemkapacitet *och* medborgarnas inflytande respektive de förtroendevaldas företrädarskap. Det gör vi genom att ställa tre grundläggande frågor:

- Vilken förmåga har en större region att *förverkliga* folkviljan inom sina ansvarsområden?
- Vilket inflytande har medborgarna i en större region över politiska beslut och förhållanden?
- Vilka förutsättningar har förtroendevalda i en större region att företräda medborgarna?

## Regionens förmåga att förverkliga folkviljan

Motiven för att bilda större regioner handlar i hög grad om regionernas effektivitet såväl när det gäller hälso- och sjukvård som regional utveckling. Den positiva effekten följer dels av att en större region ansvarar för ett mer ändamålsenligt territorium dels av att storleken ger regionen en ökad institutionell kapacitet.

## Ändamålsenlig indelning

Dagens län, med rötter i 1600-talets länsförvaltning, motsvarar inte dagens krav. Medborgarnas vardagsgeografi överensstämmer inte med de politiska organens administrativa gränser. Man kan visserligen konstatera att lokala arbetsmarknadsregioner, baserade på människors arbetspendling, är föränderliga och att det alltid kommer att finnas avvikelser mellan förvaltningsgränser och människors beteende. Men med en betydligt högre överensstämmelse än idag kommer fler frågor att kunna hanteras *inom* en och samma politiska och administrativa enhet. Det betyder att betydligt fler beslut som rör regionens medborgare kommer att kunna fattas av en politisk församling som är vald av regionens medborgare och kan hållas ansvariga inför dessa. Det ökar medborgarnas inflytande inom ramen för den representativa demokratin.

Idag hanteras många frågor genom samverkan mellan landsting/regioner. Det kan handla om samverkan kring hälso- och sjukvårdsfrågor inom en sjukvårdsregion eller om regionala utvecklingsfrågor inom ett strukturfondsområde (NUTS 2-områden). Men det kan även handla om storregionala satsningar på infrastruktur, kollektivtrafik, innovationspolitik och forskning etc. Samverkan är nödvändig och positiv ställt i relation till den geografiska indelning som vi har idag. Genom samverkan kan landsting och regioner lösa fler uppgifter och mobilisera mer resurser än vad man klarar på egen hand. Men beslutsprocessen är ofta komplicerad. I avsaknad av fastlagda beslutsregler handlar det att komma överens genom förhandlingar där alla parter måste ta och ge. Det kan ta lång tid att nå en uppgörelse och om kompromissviljan är låg eller åsikter och intressen är alltför olika blir det inte någon gemensam lösning, hur angelägen denna än är.

En viktig orsak är att de politiska företrädarnas perspektiv varierar beroende på vilken befolkning man företräder. Vid en förhandling företräder representanterna för olika landsting/regioner enbart medborgarna i det egna länet. Det är utifrån de egna medborgarnas intressen man strävar efter en så effektiv samverkanslösning som möjligt.

Som regel konfirmeras förhandlingsöverenskommelser mellan landsting/regioner genom fullmäktige- eller styrelsebeslut. Men det är ändå svårt för enskilda medborgare att värdera de förtroendevaldas agerande jämfört med om besluten fattas inom landstinget/regionen.

En större geografi underlättar arbetet med åtskilliga frågor. Beslutsfattarna företräder *alla* berörda medborgare och har i uppdrag att tillgodose *samtliga* regiondelars behov. Därmed kan beslut fattas utifrån en helhetssyn kring det gemensamma regionintresset istället för genom förhandlingar där den region som är starkast påverkar mest och där den som vill minst kan blockera besluten. Ur ett demokratiskt perspektiv är det en stor vinst att fler frågor kan hanteras i en mer effektiv och transparent beslutsprocess och att styrkedjan från medborgare till beslutsfattare innefattar färre led och kan lösa fler problem. Därmed underlättas medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar.

Även större regioner kommer att behöva samverka över gränserna för att kunna lösa sina uppgifter. Vi kan dock utgå från att andelen regiongemensamma beslut blir betydligt färre än idag.

En ny geografisk indelning kan även få andra konsekvenser. De politiska styrkeförhållandena ser olika ut i dagens län och kan komma att förändras vid övergången till en större geografi. Ett parti med stark bas i ett län kan få färre röstandelar i en större geografi och vice versa. Även om detta påverkar politiska parti-ers värdering av olika regionalalternativ så påverkar det inte bedömningen av de olika alternativens demokratiska kvalitet. *En* majoritetskonstellation kan förstås inte betraktas som mer demokratisk än en annan.

## Ökad systemkapacitet.

Det avgörande motivet för att skapa större regioner är behovet av att öka deras institutionella kapacitet. Argumentationen har både handlat om hälso- och sjukvården och det regionala utvecklingsansvaret. En större region förväntas kunna sköta fler frågor, vara en mer kraftfull aktör inom tillväxtområdet och utöva ett större inflytande såväl nationellt som internationellt. En ny indelning innebär dessutom att regionerna blir mer jämnstora och att klyftan mellan de tre storstadsregionerna (som omfattar drygt hälften av landets befolkning) och övriga 18 landsting/regioner (med en befolkningsandel på mellan 4,5 och 0,6 procent) skulle minska.

Alla dessa argument handlar om *effektivitet*. Men innebär ökad effektivitet att demokratin stärks? Och leder förbättrad systemkapacitet till att medborgarna får större inflytande?

Demokrati innebär, med Regeringsformens formulering, att den offentliga makten utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Vi har tre politiska nivåer som alla styrs av beslutande församlingar som utses vid allmänna val. Men valen och den demokratiska beslutsprocessen är av begränsat värde om de politiska besluten inte kan genomföras. De offentliga organen måste ha förmåga att förverkliga folkviljan. De allmänna valen ger medborgarna möjlighet att utkräva ansvar för den politik som förts och välja bort en regering eller ett styre som inte sköter sitt uppdrag till väljarnas belåtenhet. Men det handlar inte enbart om regeringens eller styrets duglighet. De offentliga organen måste också ha institutionella förutsättningar att klara sina uppgifter. Om den förmågan är otillräcklig krävs förändringar. När Ansvarskommittén argumenterade för och föreslog en ny regional indelning var detta ett bärande argument<sup>5</sup>. Regeringens direktiv till indelningskommittén har samma grundläggande utgångspunkter, dvs. att den regionala nivåns kapacitet behöver stärkas.

Därmed är det tydligt att effektivitet och systemkapacitet har ett ouplösligt samband med demokratin. Ökad effektivitet och systemkapacitet ökar regionens förutsättningar att förverkliga folkviljan och stärker därmed medborgarnas inflytande. De politiska organens ambitioner kommer i större utsträckning att kunna förverkligas. Det mandat som medborgarna ger vid valet kommer att kunna resultera i en bättre hälso- och sjukvård och bättre förutsättningar för regional utveckling. Dessutom innebär mer jämnstora regioner att inflytandet stärks för medborgare utanför dagens tre storstadsregioner/landsting.

## Medborgarnas inflytande i regionen

Diskussionen om länsdemokrati utgick framför allt från att medborgarnas inflytande skulle stärkas genom att beslut decentraliseras från nationell till regional nivå och att de flyttas från statliga myndigheter till politiska organ som utses ge-

---

<sup>5</sup> SOU 2007:10.

nom allmänna val. I övrigt har diskussionen om de demokratiska konsekvenserna av större regioner främst handlat om betydelsen av att kunna *genomföra* beslut och få till stånd önskade förändringar. Medborgarnas inflytande anses öka i och med att en större region har bättre systemkapacitet. Däremot har inte frågan om medborgarnas möjligheter till inflytande över regionens politiska beslut fått samma utrymme i diskussionen. Men detta är helt avgörande när man ska analysera den regionala demokratin. Om regionens beslut inte återspeglar medborgarnas önskemål och behov leder ju inte ökad kapacitet till att folkviljan förverkligas.

## Inflytandet i dagens landsting och regioner

Hur fungerar den regionala demokratin idag? Forskningen om de svenska landstingen och den regionala demokratin är inte särskilt omfattande. Men de studier<sup>6</sup> som gjorts ger en i huvudsak kritisk bild av politiska organ som har svårt att styra en komplex verksamhet med starka professioner samtidigt som statens styrning begränsar deras handlingsutrymme. Medborgarnas kännedom om landstingen som politiska organ och om landstingens ledande politiker är låg. Förtroendet för hur landstingspolitikerna sköter sitt uppdrag är lägre än för både riks- och kommunpolitiker. Den landstingskommunala demokratin bedöms därför ha svag legitimitet bland medborgarna vilket ställer krav på ett långvarigt och strategiskt arbete för att vitalisera den regionala demokratin.<sup>7</sup> Innan vi analyserar hur medborgarnas inflytande påverkas av en regionreform kommer vi därför att närmare granska hur situationen ter sig idag.

### De regionala valen

Den viktigaste formen av politiskt inflytande utövas på valdagen. Det är då som medborgarna kan utkräva ansvar för den politik som förts, ge riktlinjer inför kommande mandatperiod och utse ledamöter till den beslutande församlingen. Ett högt valdeltagande ger landstinget eller regionen hög legitimitet och ett starkt mandat.

Det kan konstateras att deltagandet i valen till landstingsfullmäktige är högt, 82,5 procent i 2014 års val. Det är obetydligt mindre än i kommunvalet där deltagandet var 82,8 procent. Det talar för att landstingsvalet uppfattas som viktigt av väljarna och att dessa kan och vill påverka valutgången.

Denna positiva bild av den regionala valdemokratin kan dock behöva nyanteras. I en studie<sup>8</sup> bland medborgarna i de fyra nordligaste länen undersöktes relationerna mellan riksdags-, kommun- och landstingsval. Studien visade att fler tyckte att det var mycket viktigt att rösta i riksdagsvalet (81 procent) och kommunvalet (76 procent) än i landstingsvalet (68 procent). Medborgarna fick sedan själva uppskatta sin kännedom om de sakfrågor som diskuterades i den offentliga debatten, partiernas förslag och deras främsta kandidater i vart och ett

---

<sup>6</sup> Montin & Olsson (1994), Bäck (2004), Erlingsson (2009).

<sup>7</sup> Ros (2012).

<sup>8</sup> Lidström (2012).

av de tre valen i samband med 2010 års val. Andelen som ansåg sig ha god kännedom om minst ett av de tre områdena uppgick till 74 procent i riksdagsvalet, 62 procent i kommunvalet och 44 procent i landstingsvalet. Andelen med god kännedom var generellt sett högre bland personer som var mycket eller ganska intresserade av politik. Men även i denna grupp var skillnaderna stora. 91 procent ansåg sig ha god kännedom när det gällde riksdagsvalet, 77 procent om kommunvalet och 58 procent om landstingsvalet. Studien landar i slutsatsen att landstingsvalen betraktas som ett andra rangens val som medborgarna upplever som mindre viktigt och intressant än både riksdags- och kommunval.

Den norrländska studien av relationerna mellan de tre valen är den enda i sitt slag. Slutsatserna styrks dock av resultat från andra studier. Undersökningar som genomförts i Västra Götaland och Skåne visar på en förhållandevis låg kännedom om ledande regionpolitiker.<sup>9</sup> Ytterligare en indikation på att landstingspolitikerna inte är kända är den låga nivån när det gäller personröstningen. I 2014 års landstingsval var den 22,7 procent vilket är lägre än i riksdagsvalet (24,6 procent) och klart lägre än i kommunvalet (28,9 procent). När man jämför medborgarnas syn på hur demokratin fungerar eller på hur ledande politiker sköter sitt uppdrag hamnar den regionala nivån regelmässigt efter riket respektive kommunen.

Å andra sidan tyder den ökande röstdelningen på att väljarna gör självständiga ställningstaganden i landstingsvalet. I det senaste valet röstade 27 procent på olika partier i riksdags- och landstingsval.<sup>10</sup> Riksdagspartiernas röstandelar varierade i de olika valen samtidigt som regionala sjukvårdspartier erhöll ett relativt starkt stöd i flera landsting.

Det höga valdeltagandet ger ett synnerligen starkt mandat till landstingens och regionernas fullmäktigeförsamlingar. Dock tyder de studier vi redovisat på att andelen med goda kunskaper om de politiska partiernas program, deras agerande och kandidater är betydligt lägre i landstingsvalet än i såväl riksdags- som kommunvalet. Detta utgör en stor utmaning för den regionala demokratin.

### **Inflytandet mellan valen**

Även om valet är medborgarnas viktigaste verktyg för att påverka politiken är det ett trubbigt instrument för inflytande i alla de politiska frågor som avgörs under en mandatperiod.<sup>11</sup> Mer eller mindre breda koalitioner kräver att partierna kompromissar även i förhållande till sina valprogram. En rad frågor behandlas inte i dessa program, nya frågor dyker upp och ändrade förutsättningar påverkar beslutsfattandet. Väljare som har ambitionen att påverka politiken - i en enskild fråga eller kontinuerligt - behöver därför fler kanaler för sitt inflytande. Samtidigt behöver landstinget eller regionen fler kanaler till medborgarna för att skapa en god medborgerlig förankring.

---

<sup>9</sup> Holmberg (2013a), Holmberg (2013b)

<sup>10</sup> Oscarsson (2015).

<sup>11</sup> SKL (2007).



När landstingen på sina hemsidor beskriver medborgarnas möjligheter till inflytande framhålls först och främst betydelsen av att rösta i valet och att skaffa sig underlag för väl underbyggda ställningstaganden. Man hänvisar därför medborgarna till hemsidornas information om vilka beslut som fattas och ger dem möjlighet att följa debatten vid fullmäktiges sammanträden via webb-TV och/eller -radio.

Medborgarna uppmanas också att engagera sig i de politiska partierna eller att kontakta de förtroendevalda som förutsätts kunna svara på frågor men också fånga upp och föra vidare medborgarnas åsikter till partierna och landstingens politiska organ. Flera landsting erbjuder medborgarna möjlighet att lämna medborgarförslag eller E-petitioner, där förslag läggs ut på landstingets hemsida så att andra medborgare under en avgränsad tidsperiod kan ställa sig bakom det. Är stödet tillräckligt starkt förs frågan vidare till fullmäktige.

Men framför allt har det blivit vanligare att landstingen bjuder in medborgare till olika former av dialoger.<sup>12</sup> Några landsting har E-paneler eller genomför medborgarenkäter. Andra bjuder in till möten kring en viss fråga eller för en viss grupp. Flera landsting anordnar särskilda forum för ungdomar med syftet att fånga upp deras syn på aktuella regionala frågor. Inom hälso- och sjukvården genomförs dialoger med olika patientgrupper och deras organisationer. När det gäller kollektivtrafik eller infrastrukturplanering sker dialoger med de som är direkt berörda av de förslag som är aktuella.

På den regionala nivån är det svårare än i en kommun att samla *alla* berörda medborgare till diskussioner och samtal. Därför är det viktigt med dialoger med olika *representanter* för invånarna. Det handlar om träffar med kommunpolitiker men även med företrädare för civilsamhälle, kulturliv och näringsliv.

Den enskildes möjligheter att påverka kan synas liten – oberoende av om det handlar om nationell, regional eller lokal nivå. De kanaler som erbjuds, särskilt medborgardialogerna, ökar dock medborgarnas möjligheter att föra fram sina åsikter och de förtroendevaldas möjligheter att fatta väl underbyggda och förankrade beslut. Att genomföra sådana medborgardialoger och att systematiskt ta tillvara resultaten i beslutsprocessen utgör ytterligare en utmaning för den regionala demokratin.

### **Medborgarnas och politikernas syn på hur demokratin fungerar**

Medborgarna gör en relativt positiv värdering av den regionala demokratin. 63 procent anser att den regionala demokratin fungerar mycket eller ganska bra – även om de ger ännu högre betyg för demokratin i riket respektive i den kommun de bor.<sup>13</sup>

Kommun- och landstingsundersökningarna (KOLFU 2012) visar att 78 procent av ledamöterna i landstingsfullmäktige och 66 procent i kommunfullmäk-

---

<sup>12</sup> SKL (2015b)

<sup>13</sup> Ekengren Oscarsson (2015)

tige är mycket respektive ganska nöjda med det sätt på vilket demokratin fungerar i landstinget/regionen.<sup>14</sup> Politikerna från landstingets/regionens majoritet är mer nöjda än politiker från oppositionen. Vidare anser 53 procent av landstingens/regionernas och 30 procent av kommunernas fullmäktigeledamöter att medborgarna har mycket eller ganska goda möjligheter att påverka politiska beslut i landstinget. Återigen är politiker från den styrande majoriteten mer positiva än oppositionspolitikerna.

## Medborgarnas inflytande i större regioner

Det finns sedan länge en etablerad uppfattning om att den lokala demokratin fungerar bättre i mindre kommuner där avståndet mellan invånare och förtroendevalda är litet och förhållandena lättare att överblicka. Därmed förväntas invånarna ha bättre förutsättningar att få inflytande och skapa en förtroendefull relation till sina politiker. Men det finns även en annan bild som framhåller att stora kommuner erbjuder tydligare politiska alternativ med större åsiktsskillnader, högre konfliktnivå, fler arenor för politisk debatt, starkare partiorganisationer och större rekryteringsunderlag till politiska uppdrag. Det förväntas bidra till att väljarna lättare kan ta ställning och utkräva ansvar i kommunvalet. Stora och små kommuner tycks således ha olika demokratiska kvaliteter.

Kan vi se motsvarande skillnader på den regionala nivån? Fungerar demokratin bättre i dagens, relativt små landsting? Och vad händer med medborgarnas inflytande när vi får betydligt större regioner än idag. Vi ska diskutera dessa frågor utifrån statistik och olika studier med tonvikt på hur demokratin utvecklats i Västra Götaland och Skåne sedan de nya regionerna bildades 1998.

## Valdeltagandet

Det finns mycket stora variationer i valdeltagandet mellan olika kommuner och i ännu högre grad mellan olika valdistrikt i enskilda kommuner.<sup>15</sup> När det däremot gäller landstingen är variationen relativt liten, från 84,9 procent i Halland till 80,5 procent i Skåne vid 2014 års val. Valdeltagandet i de olika landstingen följer i stort sett det aggregerade deltagandet i valen till respektive läns kommunfullmäktige där deltagandet är 0,2-0,6 procentenheter högre. Det tycks vara andra faktorer än landstingens/regionens storlek som har betydelse för valdeltagandet. Ingenting tyder på att deltagandet skulle vara sig öka eller minska på grund av en ny regionindelning.

## Personröstningen

Personröstningen i 2014 års landstingsval uppgick till 22,7 procent. Den varierar mellan 34,2 procent i Jämtland och 31,1 procent i Jönköping till 20,2 procent i Stockholm och i Skåne. Personröstningen är ofta högre i små än i stora landsting även om det finns undantag. Skillnaderna i personröstningen indikerar

---

<sup>14</sup> I rapporten redovisas den mest aktuella statistiken. Uppgifterna om hur demokratin fungerar är hämtade från KOLFU 2012 medan uppgifterna om medborgarnas möjligheter att påverka politiken är hämtade från KOLFU 2008 eftersom denna fråga inte ställde 2012. Uppgifterna från 2012 är inte publicerade medan uppgifterna från 2008 finns i Karlsson (2010) och Gustafsson & Karlsson (2010).

<sup>15</sup> SKL (2015a)

att kännedomen om kandidater är olika stor i olika landsting. Men det handlar också om förutsättningarna för att personröstning ska löna sig: Det krävs färre röster för att bli inkryssad i ett litet landsting och för ett mindre parti. Det talar för att personröstningen kan komma att bli lägre i större regioner.

### **Intresset för politik**

Vi kan se en klart positiv utveckling i både Västra Götaland<sup>16</sup> och Skåne<sup>17</sup> när det gäller medborgarnas intresse för regionala frågor. 1998 uppgav 39 procent att man var mycket eller ganska intresserad av politik i Västra Götaland medan andelen uppgick till 59 procent 2014. Under samma tidsperiod växte även invånarnas intresse för politik i allmänhet och för politik i kommunen men i lugnare takt. I Skåne ökade intresset från 52 procent 2004 till 58 procent 2011. Man kan anta att intresset för regionala frågor ökat som en följd av att Västra Götaland fått ett större och vidare ansvar än de tidigare landstingen. Viktiga frågor som krisen inom fordonsindustrin och satsningarna på att utveckla regionens infrastruktur och kollektivtrafik har sannolikt bidragit till det ökade intresset. Även i Skåne har regionen blivit allt mer känd och uppskattad, inte minst på grund av den förbättrade kollektivtrafiken. Det finns således anledning att vara optimistisk när det gäller stora regioners möjligheter att skapa ett ökat intresse för regionala frågor.

Man kan dock sätta frågetecken för mediernas förmåga att bevaka regionala nyheter och att anlägga ett regionalt perspektiv på olika tillväxt- och utvecklingsfrågor.<sup>18</sup> Det är sannolikt regional TV och radio som har bäst möjligheterna att klara detta medan tidningarna har en generellt sett sämre regional bevakning och främst vinklar regionala nyheter ur ett lokalt perspektiv. Politiska skandaler och hot om strukturförändringar inom sjukvården leder visserligen till en mer intensiv bevakning. Men den kontinuerliga bevakningen riskerar att hamna utanför de lokala och regionala mediernas radar. Bristande mediebevakning ökar kraven på informationsinsatser från regionernas sida – något som de kommer att kunna förstärka i en större region. Men det kan aldrig ersätta den kritiska granskningen från oberoende medier.

### **Demokrati, påverkan och inflytande**

Andelen som är mycket eller ganska *nöjda med demokratin* i Västra Götalandsregionen ökade från 57 procent 1998 till 67 procent 2014. Andelen som är mycket eller ganska nöjda med demokratin i Region Skåne ökade från 52 procent 2004 till 59 procent 2011.

Andelen som anser att de har mycket resp. ganska goda *möjligheter att påverka politiska beslut* i Västra Götalandsregionen ökade från 5 procent 1999 till 19 procent 2014. Andelen i de fyra delregionerna var jämn och varierade mellan

---

<sup>16</sup> Bové, Bergström och Ohlsson (2015), Bové (2015) och Nilsson (2015).

<sup>17</sup> Bergström (2012).

<sup>18</sup> Johansson (2010).

17 procent i Skaraborg till 20 procent i Göteborgsregionen. I Skåne ökade motsvarande andel från 9 procent 2004 till 12 procent 2011.

Andelen som har ett mycket eller ganska stort förtroende för Västra Götalandsregionens politiker har kontinuerligt varit lägre än andelen som haft ganska eller mycket litet förtroende. Förtroendet har dock ökat från 1999 då balansmättet (dvs. skillnaden mellan personer med mycket/ganska stort och mycket/ganska litet förtroende) var -28 till 2014 då det var -9. I Skåne förbättrades förtroendet från en mycket låg nivå 2004 då balansmättet var -30 till 2011 då det var -16.<sup>19</sup>

Tyvär saknas data som gör det möjligt att jämföra med utvecklingen i de övriga landstingen men man kan konstatera att nöjdheten med demokratin, bedömningen av möjligheten att påverka och förtroendet för regionens politiker har ökat i både Skåne och Västra Götaland. Man kan också konstatera att ökningen har ägt rum i samtliga delar av regionen. Ett rimligt antagande är att de positiva reaktionerna grundar sig på positiva erfarenheter av faktiska förhållanden i Västra Götaland och Skåne. Om de nya regionerna inte hade ”skött sig” skulle omdömena sannolikt varit betydligt mer negativa. Det är tydligt att större regioner inte bara kan få oförändrad utan även ökad uppskattning av sina medborgare när det gäller demokrati och inflytande. Statistiken motsäger således föreställningen att demokratin och medborgarnas inflytande skulle försämrats i en större region. Fler invånare, större territorium och ökade avstånd behöver inte leda till ett minskat intresse, inflytande och förtroende från medborgarnas sida. Sedan är det självklart upp till regionens politiker att aktivt söka stärka den regionala demokratin och medverka till en bättre verksamhet och en positiv regional utveckling.

### **De förtroendevaldas syn på medborgarnas inflytande**

Genom KOLFU<sup>20</sup> kan vi jämföra fullmäktigeledamöternas bedömning av demokratin och medborgarnas möjligheter att påverka besluten i samtliga landsting och regioner. Här framgår att variationerna mellan landstingen är mycket stora. Medan 74 procent av landstingspolitikerna i Kronoberg anser att medborgarnas möjligheter att påverka politiska beslut i landstinget är mycket eller ganska goda så anser endast 30 procent av fullmäktigeledamöterna i Dalarna samma sak. Bland kommunfullmäktigeledamöterna varierade bedömning av möjligheterna att påverka beslut i landstinget från 39 procent i Uppsala län till 20 procent i Gävleborgs län. I Västra Götaland anser 56 procent och i Skåne 49 procent av regionfullmäktiges ledamöter att påverkansmöjligheterna är goda. Bland kommunpolitikerna i Västra Götaland är motsvarande siffror 30 procent och i Skåne 27 procent.

---

<sup>19</sup> Efter den senast publicerade Syd-SOM-undersökningen har Region Skåne låtit genomföra regelbundna medborgarundersökningar i form av telefonintervjuer. Enligt Skåneenkäten 2015:2 är 67 % mycket eller ganska nöjda med hur demokratin fungerar i Region Skåne, 48 procent anser att möjligheterna är goda att påverka politiska beslut i regionen och 29 procent har stort förtroende för hur regionens politiker sköter sitt uppdrag. Skillnader i urval, svarsfrekvens och enkätfrågor gör dock att resultaten inte bör jämföras med tidigare Syd-SOM-undersökningar.

<sup>20</sup> Jfr fotnot 15 om att statistiken är hämtad dels från KOLFU 2008 och dels KOLFU 2012.

När det gäller ledamöter i landstingsfullmäktige som är nöjda med landstingets demokrati varierar andelen från 94 procent i Kalmar till 62 procent i Norrbotten medan andelen är 84 procent i Västra Götaland och 80 procent i Skåne. Bland kommunfullmäktigeledamöterna varierar de som är nöjda med landstingens demokrati mellan 78 procent i Jönköping till 53 procent i Dalarna. Siffrorna för kommunpolitikerna i Västra Götaland är 66 procent och i Skåne 59 procent.

Det kanske mest slående intrycket är de stora skillnaderna mellan enskilda landsting/regioner. I övrigt är politiker från majoriteten generellt sett mer nöjda än oppositionspolitiker och landstingspolitiker mer nöjda än kommunpolitiker. Dessa faktorer har större förklaringsvärde än befolkningens storlek. Det finns visserligen ett svagt samband mellan nöjdhet med demokratin och regionens yta. Slutsatsen blir dock att politikerna i stora regioner inte gör en mer negativ bedömning av hur demokratin fungerar än politikerna i mindre regioner. De stora variationerna mellan regionerna tycks i huvudsak följa en annan logik. Man ser också att politikerna i Västra Götaland och Skåne gör en jämförelsevis positiv bedömning.

### **Fler medborgare minskar inte inflytandet**

Genomgången av olika aspekter av hur den regionala demokratin fungerar ger inte några indikationer på att medborgarnas inflytande skulle minska när regionerna blir större. Valdeltagandet skulle sannolikt inte påverkas i någon större utsträckning även om personröstningen kan förväntas minska något. Intresset för regionala frågor och medborgarnas möjligheter att påverka politiska beslut kan däremot förväntas öka liksom förtroendet för regionens politiker och bedömningen av hur de sköter sitt uppdrag. De viktigaste utmaningarna handlar om att öka medborgarnas intresse och kunskaper för regionala frågor och att utveckla medborgardialogen. Dessa utmaningar har samma relevans i stora och i små landsting/regioner.

## **De förtroendevaldas uppdrag**

### **Representativitet<sup>21</sup>**

Det finns rikligt med statistik om antalet förtroendevalda och om hur representativa dessa är när det gäller kön, ålder, födelseland och socio-ekonomisk bakgrund. Den visar att könsfördelningen bland landstingen/regionernas förtroendevalda och även på de ledande uppdragen är jämn. Däremot är yngre åldersgrupper och utrikes födda klart underrepresenterade medan personer med eftergymnasial utbildning och höga inkomster är överrepresenterade liksom kommun- och landstingsanställda.

Kan vi se några påtagliga skillnader när det gäller de förtroendevaldas representativitet i stora och små landsting/regioner? De variationer som finns mellan enskilda landsting/regioner har inte några entydiga samband med befolkningens storlek. Det finns därför inte några skäl att anta att större regioner skulle leda till

---

<sup>21</sup> Avsnittet bygger på uppgifter från SCB & SKL (2011)

vare sig bättre eller sämre representativitet. Dock kan större regioner underlätta för partierna att nominera kandidater som speglar befolkningens ålder, födelse-land och socio-ekonomiska situation.

Samtidigt kommer de förtroendevalda i en geografiskt stor region att behöva göra längre resor till möten och sammanträden inom regionen. Det finns därför farhågor för att framför allt fritidspolitiker ska uppleva uppdraget som tidsmässigt krävande och – särskilt småbarnsföräldrar – som alltför svårt att förena med familj och arbete.<sup>22</sup> I värsta fall kan det leda till sämre representativitet.

Visserligen bör medborgar-, näringslivs- och kommunkontakter till stor del kunna genomföras i de förtroendevaldas närområden. Men tiden för resande behöver reduceras genom möten på distans med hjälp av digital teknik för att. Erfarenheter av videokonferenser där flera av deltagarna befinner sig på olika orter är goda liksom av arbetsmöten där deltagarna sitter framför sina datorer. Kommunallagen tillåter numera beslutsfattande på distans och såväl arbetsformer som tekniska förutsättningar utvecklas kontinuerligt. Självklart kvarstår behovet av fysiska möten men nya lösningar kan underlätta de förtroendevaldas arbetsvillkor och minska risken för sämre representativitet.

### **Förtroendevalda per invånare**

Det kan först och främst konstateras att antalet invånare per förtroendevald är generellt sett högre i stora landsting/regioner än i små. Det handlar om att en fullmäktigeförsamling inte kan vara hur stor som helst, att alltför stora nämnder och beredningar gör arbetet tungrovt och att den politiska organisationen bör stå i samklang med den verksamhet och de uppgifter som landstinget/regionen ansvarar för. Ett stort antal nämnder, utskott och beredningar kan dessutom leda till ett mer sektoriserat och begränsat perspektiv på de frågor som ska hanteras.

Samtidigt innebär många förtroendevalda en bredare kontaktyta mot samhället och bättre förutsättningar att ”täcka upp” olika geografiska områden inom en region. Det ger en bättre lokalkännedom samtidigt som förutsättningarna ökar för en god social representativitet. En sannolik konsekvens av större regioner är en minskad politikertäthet och därmed en ökad risk för att olika delar av och grupper inom en ny region blir utan representation. Det riskerar i sin tur att leda till att regionens legitimitet minskar.

De förtroendevalda har alla en lokal kontaktyta – där man bor, arbetar, har barn i skola/förskola eller föräldrar med hemtjänst/äldreboende, deltar i förenings och kulturliv och gör olika typer av ärenden. I sin vardag får de ständigt nya insikter om lokala behov av hälso- och sjukvård och regional utveckling. De förtroendevaldas vardagliga erfarenheter och kontakter ger en rik och mångfasetterad kunskap om regionens förutsättningar och behov. Men det är inte givet att dessa erfarenheter tas till vara. För detta krävs arbetsformer där förtroendevalda från olika områden och med olika erfarenheter får reella möjligheter att redovisa och bearbeta dessa för att skapa en gemensam bild av läget i regionen och diskutera vilka insatser som behöver prioriteras. En sådan gemensam bild är

---

<sup>22</sup> Gustafsson & Karlsson (2010)

nödvändig för att regionens politiker ska kunna anlägga ett helhetsperspektiv såväl när det gäller hälso- och sjukvård som regional utveckling och tillväxt. En utveckling av arbetsformerna i dessa avseenden bör kunna minska negativa effekter av minskad politikertäthet.

### **Komplexitet och olika typer av logik**

Regionernas huvudområden kännetecknas av olika typer av styrlogik. *Hälso- och sjukvård* – oavsett om den bedrivs i landstingets regi eller av privata utförare – består av tjänsteproduktion. Som huvudman och/eller finansiär förfogar regionen över kraftfulla styrinstrument och kan fatta beslut om mål, resurser och viktiga rambetingelser för verksamheten. Den kan också följa upp och analysera resultat och ge nya styrsignaler när så bedöms nödvändigt. Samtidigt är politiken hårt trängd av profession, patientorganisationer och av lokala medborgaropinioner med en känslighet för förändringar av vårdens utbud, organisation och lokalisering som saknar motsvarighet inom andra kommunala politikområden.

*Regional utveckling* kräver insatser från en rad självständiga aktörer, främst i den egna regionen men även från angränsande eller mer avlägsna områden. Det innebär en styrlogik och kräver ett politiskt ledarskap, som utövas utan formella maktmedel eller traditionell ordergivning. Varje aktör fattar självständiga beslut om att delta i gemensamma satsningar och projekt eller om att anpassa sin verksamhet efter regionala utvecklingsstrategier. Var och en utgår från sina egna utgifter och intressen. Projekt av stor betydelse för tillväxten inom en region kan vara mindre intressanta för enskilda kommuner, myndigheter eller företag. Det är långt ifrån enkelt att få till stånd en samsyn och ett gemensamt agerande. Den kontinuerliga och breda dialogen är ett måste och stor vikt behöver läggas vid att skapa en gemensam förståelse för vad som behöver göras och ett samtalsklimat som kan leda till gemensam handling. Det blir därför viktigt att bjuda in berörda aktörer till diskussioner om målbilder och strategier men också att få till stånd konkreta samarbeten kring aktuella frågor.

Många utvecklingsinsatser har ett långsiktigt perspektiv. Därför kan det vara svårt att visa på konkreta resultat eller att förklara hur regionens insatser bidragit till ett positivt utfall. Det gör att arbetet ständigt kommer att ifrågasättas. Därför är det särskilt viktigt att informera övriga region- och kommunpolitiker om vad som görs men också medborgare, media och övriga intressenter.<sup>23</sup>

### **Ett svårare uppdrag?**

Redan idag är det en svår uppgift att vara landstings- eller regionpolitiker. Man ansvarar för frågor av stor och ibland livsavgörande betydelse för enskilda människor men befinner sig på distans från verksamheten. Vare sig man främst är engagerad i hälso- och sjukvård eller regional utveckling handlar det om komplexa och svårstyrda verksamheter med starka professioner eller externa aktörer

---

<sup>23</sup> SKL 2014

med olika mål och intressen. Uppdraget kräver ingående kännedom om förutsättningar och behov i regionens olika delar och förmåga att anlägga ett helhetsperspektiv och att kunna prioritera.

Uppdraget blir inte lättare av större avstånd och berättigade anspråk på förbättrade resultat i en större region. Förtroendevalda ställs i än högre grad inför uppgifter som kräver noggranna överväganden och svåra beslut. Det blir viktigt att ha med sig sin egen lokala erfarenhet samtidigt som man måste tillämpa ett regionalt helhetsperspektiv. Det regionala politiska uppdraget – oavsett om det handlar om hälso- och sjukvård eller regional utveckling – är krävande och kan vara otacksamt men också stimulerande och meningsfullt.

## Regional demokrati idag och framöver – några avslutande reflektioner

### **Dyster bild av den regionala demokratin**

När man jämför medborgarnas syn på hur demokratin fungerar på olika samhällsnivåer så kommer ofta den regionala nivån sämre ut än såväl den nationella som lokala nivån. Det finns en rad tänkbara förklaringar till detta:

- Landstingens verksamhet domineras av *ett* politikområde, hälso- och sjukvård, och man har tills nyligen saknat det övergripande ansvaret för regionens utveckling och tillväxt.
- Landstingens geografiska indelning har blivit alltmer överspelad. En rad frågor avgörs i en större geografi än inom de nuvarande länen, såväl när det gäller hälso- och sjukvård som regional utveckling. Den samverkan som utvecklats för att möta behoven hämmas av bristande transparens och ineffektiva beslutsprocesser och har endast en indirekt koppling till det demokratiska beslutssystemet.
- Landsting och regioner saknar kommunernas närhet till och direktkontakt med medborgarna och kan inte heller dra nytta av mediernas exponering av rikspolitiken. Den regionala nivån uppfattas därför som osynlig och svag jämfört med övriga samhällsnivåer.
- De förtroendevaldas roll är mer komplex än på övriga nivåer. Man möter medborgare med lokala behov och perspektiv samtidigt som man företräder befolkningen i en större geografi. Verksamheterna kännetecknas av olika typer av styrlogik som innebär olika roller för regionens politiker.

### **Men det finns ljuspunkter**

Denna något dystra beskrivning kan förklara den negativa bild som ofta framkommer i studier och rapporter. Men det finns samtidigt en mer positiv bild av den regionala demokratin:

- Flertalet medborgare deltar i de regionala valen och en stor majoritet anser att den regionala demokratin fungerar väl.



- Medborgarna betraktar sedan decennier hälso- och sjukvården, regionernas huvuduppgift, som en av de allra viktigaste politiska frågorna och ger den högre förtroendebetyg än någon annan samhällsinstitution.
- I takt med att regionerna övertar utvecklingsansvaret ökar medborgarnas intresse för regionala, politiska frågor.

### **Större regioner ger ökade möjligheter**

Så långt kan man sammanfatta bilden av *dagens* regionala demokrati. Vad kan då sägas om de demokratiska konsekvenserna av en ny indelning med större regioner.

- Större regioner ökar medborgarnas möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande genom att den valda fullmäktigförsamlingen kan fatta beslut utifrån en transparent beredningsprocess istället för att i efterhand godkänna resultat från förhandlingar om samverkan mellan flera landsting.
- Större regioner innebär ökade möjligheter att tillgodose medborgarnas behov av tillgänglighet till arbete, utbildning, kompetensutveckling, kultur, fritid och service inom ramen för en växande vardagsgeografi.
- Större regioner innebär ökade möjligheter att *förverkliga* folkviljan genom bättre kapacitet att genomföra beslut och att skapa goda förutsättningar för regionens utveckling.
- En indelningsreform innebär att regionerna blir mer jämbördiga och att dagens obalans mellan tre stora och 18 betydligt mindre landsting och regioner upphör. Det skapar bättre förutsättningar för samtliga regioner att hävda sina medborgares intressen i nationella och internationella sammanhang.
- Större regioner med ett vidgat uppdrag leder till ett ökat intresse och engagemang hos medborgarna och en mer positiv värdering av hur demokratin fungerar och om möjligheterna till inflytande.

### **Stora utmaningar**

Man får dock inte blunda för de utmaningar som de nya regionerna, i lika hög grad som dagens landsting och regioner, har när det gäller att utveckla den regionala demokratin.

- Större regioner har samma behov som dagens landsting när det gäller att stärka den medborgerliga förankringen genom olika former av dialog med regionens medborgare. Den stora utmaningen består i att integrera medborgardialogen i regionernas styrprocess och att återkoppla hur olika synpunkter använts/inte använts. Det är särskilt viktigt att kunna förklara varför politikerna ibland gör andra bedömningar än medborgarna och fattar beslut som inte ligger i linje med de synpunkter som framförts.
- Större regioner har en särskilt stor utmaning när det gäller att ta ansvar för och tillgodose behov i alla delar av regionen. Om man misslyckas kommer medborgarna i de områden som anser sig missgynnade att uppleva att deras

inflytande minskar. Här har regionens samspel med kommunerna en avgörande betydelse för möjligheterna att skapa ett gemensamt ansvarstagande för den nya regionen.

- Större regioner har samma behov som dagens landsting när det gäller att skapa goda förutsättningar för att de förtroendevalda ska kunna företräda regionens medborgare. Den nya geografin skärper dock kraven på att de förtroendevalda måste vara tillräckligt många, representativa och geografiskt spridda för att ha en bred kontaktyta gentemot kommuner, näringsliv, civilsamhälle och enskilda medborgare i olika delar av regionen. Men samtidigt måste regionerna utveckla sina arbetsformer så att de förtroendevalda kan bearbeta och foga samman sina kunskaper och erfarenheter till en helhetssyn. Det krävs också en översyn av mötes- och arbetsformer för att motverka en orimlig ökning av tid för resor till och från sammanträden.

### **Slutsats: Goda förutsättningar att stärka demokratin**

Det är inte någon enkel uppgift att summera de demokratiska konsekvenserna av en ny regional indelning med väsentligt färre regioner än idag och bedömningen blir med nödvändighet subjektiv. Mycket talar för att större regioner ökar möjligheterna att stärka den regionala demokratin. Större regioner med en mer funktionell indelning och en ökad systemkapacitet har bättre förutsättningar att förverkliga folkviljan än dagens landsting och regioner. Erfarenheterna från Västra Götaland och Skåne visar att medborgarnas inflytande kan öka i stora regioner med ett vidgat uppdrag. Det är hoppingsivande att ett ökande antal medborgare uppger att de intresserar sig för regionala frågor, att demokratin i regionen fungerar bra och att möjligheterna att påverka politiska beslut är goda.

Samtidigt behöver den regionala demokratin vitaliseras och stärkas. Därför är det nödvändigt att de nya regionerna utvecklar former för att identifiera folkviljan mellan valen och skapar möjligheter för medborgarna att påverka besluten. Det framstår som särskilt viktigt att utveckla dialogen med medborgarna och att skapa goda förutsättningar för de förtroendevalda att utöva sitt uppdrag. Om detta ska bli verklighet måste frågan om regionernas demokratiska förankring uppmärksammas och ges hög prioritet i den fortsatta reformprocessen.

## Referenser

- Bergström Agneta (2012). *Medborgardemokrati i Skåne*. SOM-rapport 2012:19
- Bové, Klara, Annika Bergström och Jonas Ohlsson (2015). *Västra Götaland*. SOM-rapport 2015:10.
- Bové, Klara (2015). *Vision Västra Götaland*. SOM-rapport 2015:31
- Bäck, Henry (2004). *Av de många ett. Västra Götalandsregionens politiker. Partipolitiska och territoriella skillnader*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Dir. 2015:77. *Ny indelning av kommuner och landsting*.
- Ekengren-Oscarsson, Henrik & Bergström, Agneta (2015). *Svenska trender 1986-2014*. SOM-rapport 2015:20
- Erlingsson, Gissur Ó (2009). *Partidemokrati på landstingsnivå. Kunskapsinventering med empiriska illustrationer*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier
- Gilljam, Mikael, David Karlsson & Anders Sundell (2010). *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigepolitiker tycker om demokrati*, Kommentus, Stockholm.
- Gustafsson, Anette & Karlsson, David (2010). *Kommunstorlek och demokrati. Möjliga effekter av en sammanslagning mellan Värmland och Västra Götaland*. Landstinget i Värmland, Region Värmland och Västra Götalandsregionen.
- Holmberg, Sören (2013a). *Okända regionpolitiker i Vanor och attityder i förändring. Samhälle, opinion och medier i Skåne*. Jonas Ohlsson & Agneta Bergström (red), Göteborgs universitet. SOM-institutet.
- Holmberg, Sören (2013b). *Politikerkännedom i En region för alla? Medborgare, människor och medier i Västsverige*, Jonas Ohlsson & Agneta Bergström (red), Göteborgs universitet. SOM-institutet.
- Johansson, Bengt & Danielsson(2010). *Björn En region i medierna i En region blir till. Västragötalandsregionen 1999-2008*. Lennart Nilsson (red). Göteborg. SOM-institutet och CEFOS.
- Karlsson, David (2010). *Landstingspolitikerna och den regionala demokratins framtid i En region blir till. Västragötalandsregionen 1999-2008*. Lennart Nilsson (red). Göteborg. SOM-institutet och CEFOS.
- Karlsson, David & Mikael Gilljam (2014). *Svenska politiker. Om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun*, Santerus förlag, Stockholm.
- Lidström, Anders (2012). *Landstingsval och andra val i Ett delat Norrland – på väg mot regioner?* Anders Lidström (red). Umeå universitet, Luleå Tekniska universitet och Mittuniversitet.
- Montin, Stig & Olsson, Jan (1994). *Demokrati och legitimitet i landstingen*. Novemus, Högskolan i Örebro.
- Nilsson, Lennart (2010). *En region blir till. Västragötalandsregionen 1999-2008*. Lennart Nilsson (red). Göteborg. SOM-institutet och CEFOS.

Nilsson, Lennart (2015). *Västsvensk flernivådemokrati 1998-2014* i Agneta Bergström & Jonas Ohlsson (red). Alla dessa val. Göteborgs universitet. SOM-institutet

Oscarsson, Henrik (2015). *Väljarrörligheten ökade men slog inte rekord*. 2014 års valundersökningar, SCB.

Prop. 2009/10:156. *Regionalt utvecklingsansvar i vissa län*.

Ros, Katarina (2012). *Demokrati och förtroende i norra Sverige* i Ett delat Norrland – på väg mot regioner? Anders Lidström (red). Umeå universitet, Luleå Tekniska universitet och Mittuniversitetet.

Region Skåne (2015) *Skåneenkäten 2:2015*.

SCB:s valstatistik.

SCB & SKL (2012). *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2011*.

SOU 2007:10. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2007). *Behöver den lokala och regionala demokratin förnyas*.

Sveriges Kommuner och Landsting 2014. *Regionens röst – politiskt ledarskap för regional utveckling*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2015a). *310 val – 2014 års kommun- och landstingsval*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2015b). *Medborgardialoger. 250 exempel från Sverige*.



# Demokrati och regionstorlek

---

## TÄNKBARA KONSEKVENSER AV EN NY REGIONDELNING

Rapporten ”Demokrati och regionstorlek” belyser hur den regionala demokratin kan förväntas att påverkas av en ny indelning av Sveriges län och landsting i större regioner. Rapporten behandlar bland annat regionernas förmåga att förverkliga folkviljan, medborgarnas inflytande över politiska beslut inom region och de förtroendevaldas förutsättningar att företräda medborgarna.

Rapporten är skriven av Bo Per Larsson, Intellectum som under många år ansvarat för SKL:s arbete med demokratifrågor och regionfrågan. Författaren ansvarar för innehållet i rapporten.

Upplysningar om innehållet  
Lisbet Mellgren, [lisbet.mellgren@skl.se](mailto:lisbet.mellgren@skl.se)

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2016  
ISBN: 978-91-7585-320-8  
Text: Bo Per Larsson  
Produktion: Lena Grönros

Beställ eller ladda ner på [webbutik.skl.se](http://webbutik.skl.se). ISBN: 978-91-7585-320-8