

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT2012]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Martin Nowakowski 880901

Handledare: Stig Montin

Examinator: Lena Lindgren

Status Quo

– Om statlig metastyrning och regionreformen i Jämtland

Sammanfattning

Syfte och problem:

Jämtland har i samband med den rådande regionreformen funnit ett ”status quo” där politisk osämja under flera år av reformförsök lett till att reformen inte blivit av i tid. Det nätverk av politiker och regionala aktörer som i Jämtland haft åtagandet att besluta kring reformen har varit metastyrt av regeringen. Denna metastyrning har haft en inverkan på hur den tänkta politiken funnit möjlighet att implementeras i regionen. Syftet har varit att tolka regionreformens spelregler och hur de utvecklats under processens gång för att bidra med kunskap till hur metastyrning påverkar det som produceras i governancenätverk.

Material och metod:

En teorikonsumerande och teoriprovande studie som utifrån teorier kring metastyrning tolkar reformprocessen i Jämtland, samt metastyrningsteorins tillämpbarhet på en regionreform. Genom processpåring och informantintervjuer har reformprocessen analyserats i ett tidsspänn från Ansvarskommitténs slutbetänkande 2007 fram till påsk 2012 då tidsfristen löpte ut. Utöver intervjuer har det empiriska materialet bestått av statliga dokument, protokoll och tidningsartiklar. Metoden har ämnat klargöra huruvida metastyrningen från statens sida präglats av ett så kallat hands-off eller ett hands-on-styrsätt, samt hur governancenätverket har svarat på det.

Huvudsakliga resultat:

Sett ur ett metastyrningsperspektiv identifieras en hands-off metod, avsaknaden av hands-on innebär ett obalanserat metastyre. Governancenätverket misslyckas där med att implementera ett viktigt direktiv i den politiska processen, vilket är anledningen till att det politiska läget når ett ”status quo” utan att något lyckats beslutas om. Uppsatsen frågar varför hands-on inte vunnit rum i metastyret och finner två möjliga anledningar: 1. Att regionaliseringsfrågan varit av sådan synnerlig regional angelägenhet att statligt ingripande inte varit ett alternativ, samt; 2. Att den samhällsvetenskapliga doktrinen kring new public management främst förespråkar hands-off metoder. Detta innebär att det blir aktuellt att diskutera hur metastyrning bäst kan tillämpas i den offentliga förvaltningen, en tillämpning som sett ur den här uppsatsens perspektiv kan finna bättre nytta av de verktyg för metastyrning som erbjuds.

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
1.1 Problembeskrivning	3
1.2 Syfte och frågeställningar.....	5
1.3 Disposition	5
2. Bakgrund	6
2.1 Ansvarskommittén	6
2.2 Utredningen.....	8
3. Teori	10
3.1 Flernivåstyrning och samhället	10
3.2 Governancenätverk och deras förhållande till flernivåstyrning	11
3.2.1 Governancenätverkens funktion.....	13
3.2.2 Governancenätverk och tre påverkande krafter på regional nivå.....	15
3.2.3 Governancenätverk och metastyrning.....	17
3.2.4 Metastyrningens funktion.....	18
4. Metod	23
4.1 Valet av Jämtland och Västernorrland	23
4.2 Kvalitativ fallstudie	23
4.3 Informantintervjuer	26
4.4 Empirisk frågeställning	28
4.4.2 Analysram	28
5. Analys.....	29
5.1 Utvecklingen av regionfrågan	29
5.1.1 – Ansvarskommitténs slutbetänkande SOU 2007:10.....	29
5.1.2 – Kammarkollegiets yttrande till regeringen 2009.....	31
5.2 – Efter Kammarkollegiets yttrande	33
5.2.1 - Tilläggsdirektiv SOU 2010:12.....	33

5.2.2 – Delrapport Fi 2009:07/2012/1	38
5.2.3 – ”Civilminister pressar inte för storregion”	42
6. Diskussion och slutsatser	44
7. Referenser.....	47
7.1 Böcker och rapporter	47
7.2 Tidningsartiklar	49
7.3 Intervjuer	50
7.4 Övrigt	51
8. Bilaga	51
8.1 Intervjuguide	51

1. Inledning

Sedan förordningarna av 1862 har inga omfattande kommunreformer gjorts i Sverige som påverkat landstingen. Det var först i samband med tillsättandet av den s.k. Ansvarskommittén 23 januari 2003 som en ny reform kom upp till diskussion. Kommittén hade i uppdrag att bedöma om det krävs förändringar av uppgiftsfördelning och struktur. Detta för att klara de utmaningar som de offentliga verksamheterna i framtiden kommer att ställas inför.

Statsministern som var med och tillsatte kommittén antydde om att han ville avskaffa landstingen.¹ Den dåvarande röda regeringens antydan till trots (som blev utbytt mot en blå 2006), föreslog Ansvarskommittén i sin slutrapport 2007 en omstrukturering av den svenska regionala samhällsorganisationen. Detta genom regionalt självstyre i alla län och decentralisering av en del av statens befogenheter till landstingen (de kommande så kallade regionkommunerna).

Efter Ansvarskommitténs slutrapportering bad den nuvarande regeringen Sveriges län att själva överväga hur sammanslagningen ska se ut. Länen fick i uppdrag att söka efter potentiella partners för framtida regionbildning. Uppdraget skapade politiska debatter över hela landet kring vad som ska vara utfallet för de olika landstingen. Olika intressen på både lokal, regional och statlig nivå kom i konflikt med varandra.

Samordnaren Jan-Åke Björklund fick som uppdrag att hjälpa till med ansökningarna innan slutet av 2008, så att de skulle bearbetas innan valet 2010. Ett flertal ansökningar kom in efter Ansvarskommitténs rapport där samtliga blev beredda av Kammarkollegiet. Halland och Gotland sågs av staten som lämpliga att bevara som de var (Ansvarskommitténs direktiv till trots). Tre ansökningar gällande län i Norrland och Svealand, som av Kammarkollegiet ansågs som olämpliga, blev framskjutna till nästkommande mandatperiod som en regeringsstrategi. Ungefär samtidigt som Kammarkollegiet beredde ansökningar så tillsattes en statlig utredare, denne hade i uppdrag att se över den regionala förvaltningen från statens sida.

Jämtland har i den här processen varit ett intressant fall med tanke på de politiska motsättningarna som skapat livliga debatter i media. Starka viljor på både regional och lokal

¹ <http://www.dn.se/nyheter/politik/persson-vill-avskaffa-landstingen>

nivå har genom politiska motsättningar skapat osäkerhet kring länets utfall i regionfrågan. Jämtland har även enligt Kammarkollegiet setts som den enda regionen som varit "osäker" bland alla andra i Norrland, och därför behövt extra utredning.

Utredaren vid namn Mats Sjöstrand, kom i början av 2010 att få tilläggsdirektiv som ändrade hans roll från relativt passiv koordinator till aktiv. Sjöstrand fick mandat till förhandling med länen, regeringen såg denna roll som nödvändig på grund av de motsättningar som uppstått och motverkade en önskad utveckling av regionreformen. Med hjälp av utredaren hade nu Regeringen möjlighet att ge en vink om utfall som hade varit till fördel utifrån statens premisser, och förutsättningarna hade nu ändrats för de län som ännu inte "funnit en partner". Utredarens roll kunde ses som en oberoende synvinkel på vad som var bäst ur nationell synpunkt, även om de regionala aktörerna behöll huvudrollen i utvecklingen.

Den framväxande regionaliseringen av landstingen kan knytas till begreppet *metastyrning*. Detta innebär att regeringen istället för att detaljplanera har satt upp ramar för hur planeringen ska se ut. Metastyrningen har ändrat karaktär då politisk osämja inte har tillåtit regionreformen att bli till på ett smärtfritt sätt, en osämja som bromsat planerna för att regionkommunerna ska bli till enligt satt tidsplan.

Läget är nu att indelningen från statlig nivå kan bli av, samtidigt som landstingen hamnar efter i reformen för att potentiellt bli till efter nästa val (2019). Trots att en länsindelning och landstingsindelning vid två separata tillfällen ger konsekvenser så leds reformen från regeringens sida under devisen att "staten inte kan vänta".² Idealläget hade varit en struktur där indelningen av länsstyrelse och landsting klaffar. Den 15e december 2012 läggs ett förslag på indelning fram för regeringen, och det är sedan påsk 2012 för sent för nya ansökningar att lämnas in.

² Statlig utredare i Sveriges Radio P4 Kalmar den 6e februari 2012 –
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=86&artikel=4948895>

1.1 Problembeskrivning

Diskursen kring flernivåstyrning har en dominerande föreställning som säger att metastyrningen som förekommer bidrar till att kommunikation i- och mellan samhällsnivåer (så som nätverkande och förhandlingar) ter sig ”i skuggan av hierarkin”.³ Innebörden av förhandlingar i denna skugga är att de av staten uppsatta ramarna i form av lagar och förordningar inte utgör någon form av beslutandemakt.⁴ Istället ses ramarna som ”spelregler” som styr det som händer på ”spelplanen” utan behov av statligt ingripande. Denna metastyrning förutsätter att alla inblandade parter är överens i samband med att beslut fattas. Om inte alla parter är överens är alternativet att det inte blir något beslut (status quo), att hierarkin träder fram ur skuggan och bestämmer, eller att en lösning tvingas fram genom en form av ett allmänningens dilemma (”tragedy of the commons”).⁵

En reform som är menad att ta form på landstingens premisser har vid ett antal skeden fått ändrade ”spelregler”.^{6 7} Efter ett tillägg till den offentliga utredningen (Fi 2009:07) har regeringen gett en utredare mandat att förhandla med landstingen och därmed ändrat spelets förutsättningar⁸. Genom att introducera en ny deltagare i spelet kring regionaliseringen, har regeringen kunnat antyda om vilket utfall som förväntas av landstingens diskussioner. Via utredarens uppgift har regeringen haft möjlighet att inverka på det slutliga resultatet.⁹ På grund av detta antydande så förändras arten av metastyrning i samband med att spelreglerna ändrats. Denna utveckling innebär att det ställs krav på de lokala och regionala aktörerna som har olika intressen med reformen. Allteftersom har det skapas ett dilemma om vilka intressen som ska driva reformen kring gränsdragningen.

Regionreformen, med inriktning på Jämtland och tänkta samarbetsutfall, är ett politikområde som både är aktuellt och relevant. I en sällan reformerad organisation ter sig en tilldelning av

³ Scharpf, F.W. (1997) *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research* s. 197-205

⁴ Hooghe, L. and G. Marks, (2003) *Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance* i *American Political Science Review*, Vol. 97 No. 2, , s. 233-43

⁵ Hardin, G. (1968) - *Science*, New Series, Vol. 162, No. 3859. (Dec. 13, 1968), s. 1243-1248

⁶ Ansvarskommitténs betänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (2007:10)

⁷ Kammarkollegiets yttrande 2009-11-10

⁸ Tilläggsdirektiv till Fi 2009:07, Dir. 2010:12

⁹ Niklasson & Tallberg (2010) – *Forming a regional policy in Sweden: Where will the contradictory policies lead?*

förstärkt regionalt självstyre som vid reformens slutskede i praktiken innebär en decentralisering. Eftersom att riktlinjerna för reformen har funnit svårigheter att implementeras i den politiska processen, så har det skapats ett problem där en reform från statlig och regional nivå blir av vid två olika tillfällen, istället för (som senast) samtidigt. Denna typ av regionaliseringsprocess innefattar ett nätverk av aktörer (governancenätverk) som alla berörs av metastyrning. Grundat i diskursen rörande flernivå- och metastyrning utgörs det ett ramverk av kompletterande teorier som består av förutsättningar för metastyrning av nätverk.

Denna teori kring metastyrning påvisar vikten av att utöva styrningen på ett balanserat sätt. Detta är en förutsättning för att bibehålla ett governancenätverks självreglerande förmåga. Upprätthållandet av en balans görs genom så kallade hands-off och hands-on metoder i styrningen,¹⁰ dessa metoder hjälper nätverket att uppnå önskade mål.¹¹ En ökad grad av inverkan kan således underminera den självreglerande kapaciteten, samtidigt som en för vag inverkan urholkar incitament och bidrar till okunskap om rådande spelregler.¹² Det är därför intressant att studera metastyrning i en regionaliseringsprocess, eftersom att den i Jämtlands fall haft en inverkan på hur den tänkta politiken funnit möjlighet att implementeras i regionen.

¹⁰ Zehavi, Amos. New Governance and Policy Instruments: Are Governments "Going Soft"? i Levi-Faur, D., ed. (2012) – Oxford Handbook of Governance, kap. 16

¹¹ Ibid

¹² Sorensen, Eva; Torfing, Jacob (2006) – Theories of Democratic Network Governance s.169

1.2 Syfte och frågeställningar

Den samtida forskningen kring metastyrning finner ett antal empiriska luckor. Luckorna handlar bland annat hur nätverk formas och mobiliseras, hur metastyrning påverkar det som produceras i nätverk samt hur förhandlingar i nätverk är metastyrda.¹³

Syftet med uppsatsen är att genom metastyrningsteori försöka förstå vägningen av hands-off och hands-on metoder i regionaliseringsprocessen i Jämtland. Uppsatsen blir genom försöket att förstå reformprocessen teorikonsumerande. Samtidigt finns inslag av teoriprovning genom att jag använt teorin till att se om den är tillämplig på en regionreform. Jag tolkar de spelregler som tagit form under processens gång, och hur dessa har hanterats i praktiken av det nätverk av aktörer som berörts av dem. Empirin tolkas med hjälp av begrepp som är härledda till forskningen kring metastyrning och governancenätverk. Uppsatsen har således för avsikt att bidra med kunskap till hur metastyrning påverkar det som produceras i governancenätverk. Utifrån ovanstående syfte och problem är uppsatsens huvudfrågeställningar:

- (1) Hur har staten påverkat villkoren för hur regionreformen ska gå till?
Och;**
- (2) Hur har de regionala aktörerna hanterat de satta villkoren för hur beslutandet kring reformen ska gå till i praktiken?**

1.3 Disposition

Uppsatsen har följande upplägg. I kommande kapitel ([kapitel 2](#)) ger jag en bakgrundsbeskrivning kring regionreformen. Därefter går jag i [kapitel 3](#) igenom uppsatsens teoretiska referensram kring flernivåstyrning och metastyrning av governancenätverk, teorikapitlet kommer också att innehålla de teoretiskt härledda begrepp som senare används i den empiriska analysen. I [kapitel 4](#) behandlar jag min metod och presenterar mitt tillvägagångssätt och analyscheman, även motiven till mitt val av fallstudie redovisas här. Kapitlet följs upp av en analys ([kapitel 5](#)) där jag presenterar det empiriska materialet. I det sista kapitlet ([kapitel 6](#)) ger jag en diskussion och drar slutsatser som jag återkopplar till mina teoretiska utgångspunkter.

¹³ Sorensen, Eva; Torfing, Jacob (2006) – Theories of Democratic Network Governance s. 181-182

2. Bakgrund

I följande kapitel presenteras regionreformens historia i kronologisk ordning, kapitlet riktar senare in sig på fallet Jämtland eftersom att länet är en del fallstudien i denna uppsats.

2.1 Ansvarskommittén

Ansvarskommittén presenterade i ett delbetänkande 2003¹⁴ en problemanalys där det ansågs att den svenska offentliga förvaltningen står inför utmaningar. Utmaningarna nämndes i form av växande demografiska förändringar, utveckling av teknik och vetenskap, nya politiska frågor med mera. Lösningen på utmaningarna fick bli titeln på Ansvarskommitténs slutbetänkande: hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.¹⁵ För att skapa en sådan organisation ansåg kommittén att samhället behövde uppfylla vissa förutsättningar; god förmåga till utveckling, ökat medskapande, ökad tydlighet i ansvars- och uppgiftsfördelningen samt minskad sektorisering.

Med sektorisering menades specialisering av de offentliga verksamheterna – det finns vissa fördelar anknutna till sektorisering, bland annat att det leder till bättre beredskap och hantering av nya utmaningar. De främsta nackdelarna är dock att det lätt blir krångligt för individer som behöver nyttja flera sektorer samtidigt, eftersom samarbete sektorer emellan lätt blir lidande. En lösning på problemet med sektorisering är att skapa s.k. tvärsektoriella samarbeten där en strävan efter samma mål, så som jämställdhet och integration, införs.¹⁶

Dessa tvärsektoriella samarbeten ansåg Ansvarskommittén vid sin slutrapportering skulle införas på regional nivå, på grund av att dagens system är oöverskådligt jämfört med den nationella och lokala nivån. Anledningen till varför kommittén ansåg att det var oöverskådligt var på grund av det stora antalet aktörer med överlappande uppgifter. Med andra ord skiftar regionindelningen från sektor till sektor och försvårar samordning, vilket i slutändan försvårar nyttjandet hos individen.¹⁷

Med individen i fokus föreslog Ansvarskommittén en omstrukturering av den svenska regionala samhällsorganisationen, vilket innebär en gemensam regionindelning för staten och

¹⁴ [Utvecklingskraft för hållbar välfärd \(SOU 2003:123\)](#)

¹⁵ [Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft \(SOU 2007:10\)](#).

¹⁶ Ansvarskommitténs betänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (2007:10) s.14

¹⁷ Ibid

den kommunala sektorn.¹⁸ Gällande staten på regional nivå ville Ansvarskommittén skapa en ny modell som föreslogs bygga på ett utvecklat samspel mellan Regeringen, länsstyrelserna och myndigheterna. Som en konsekvens av detta föreslog Ansvarskommittén att de nuvarande landstingen ska ersättas av så kallade regionkommuner som är färre till antalet, och i förhållande till varandra mer jämna i storlek. Dessa regionkommuner menade Ansvarskommittén ska ta över de uppgifter som landstingen idag har, det vill säga deras konstitutionella ställning, rätt till beskattning och övergripande uppgifter samtidigt som de får ett regionalt utvecklingsuppdrag. Anledningen till att landstingen ska få beteckningen ”regionkommuner” är på grund av deras nya geografiska indelning, uppgifter och politiska uppdrag – varför landsting inte längre sågs som en passande beteckning.

Ansvarskommittén ställde fram sex kriterier för utformningen av de nya regionkommunerna:¹⁹

- ”en gemensam läns- och regionkommunindelning som även statliga sektorsmyndigheter med regionindelning som regel skall följa,
- ett riktvärde för invånarantal på mellan en och två miljoner invånare och som inte utan starka skäl understiger en halv miljon invånare,
- att varje regionkommun har ett eget regionsjukhus eller, om så inte är möjligt, etablerar ett institutionaliserat samarbete med en regionkommun som har det,
- att varje regionkommun har minst ett universitet med betydande fasta forskningsresurser,
- att arbetsmarknadsregionerna, så som de beräknas se ut 2030, utgör byggstenar i läns- och regionkommunindelningen och inte bör delas, annat än om mycket starka skäl föreligger, samt
- att län och regionkommuner så långt som möjligt avgränsas så att medborgarna kan känna anknytning dit”

Kommittén bedömde att ovanstående kriterier kommer att resultera i en indelning i sex till nio län och regionkommuner. Kommittén framhöll också att indelningsprocessen kräver ett stort mått av lokalt och regionalt inflytande, såväl av demokratiska skäl som för att indelningsprocessen skall nå framgång. Intressenter i denna process är kommuner, landsting

¹⁸ Ansvarskommitténs betänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (2007:10) s.14

¹⁹ Ibid s.22

och stat, liksom de politiska partiernas distriktsorganisationer, andra organisationer och medborgare i övrigt. För att indelningsprocessen lika fullt skall få struktur föreslog kommittén att regeringen utser tre särskilda utredare/processledare för att leda de enskilda processerna i norra, mellersta respektive södra Sverige. Kommittén räknade med att det i vissa fall kunde bli aktuellt att hålla lokala omröstningar för att avgöra enskilda kommuners länstillhörighet. Ansvarskommittén poängterade att den slutliga indelningen i län och regionkommuner ska avgöras av riksdagen respektive regeringen.²⁰

Efter det att Ansvarskommittén lade fram sitt slutbetänkande kom flera ansökningar om att få bilda regionkommuner in. Fyra av dessa blev beviljade vid årsskiftet 2011 genom *lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län (2010:630)*. Lagen permanentade försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne och Västra Götalands län, och gav Gotland och Halland bredare befogenheter inom det regionala utvecklingsområdet. Tre ansökningar om att bilda regionkommuner i Norrland och Svealand blev inte beviljade och skickades för beredning till Kammarkollegiet. Ett yttrande presenterades där Region Norrland och Region Mittsverige (innehållandes Jämtlands län samt kommunerna Sundsvall och Ånge från Västernorrland) analyserades utifrån indelningslagen och Ansvarskommitténs kriterier. Fem alternativ presenterades och region Mittsverige sågs inte uppfylla kriteriet om befolkningsmängd på mellan en och två miljoner invånare (Jämtland, Sundsvall och Ånge skulle tillsammans rymma ca 230000 invånare).

2.2 Utredningen

Samma år som Kammarkollegiet presenterade sitt yttrande för regeringen tillsattes Utredningen om översyn av statlig regional förvaltning mm (Fi 2009:07). Direktivet för utredningen var att ”ge förslag på hur den statliga regionala förvaltningens utformning kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig”²¹ – direktivet var alltså koncentrerat till statens förvaltning. Efter beredningen av Kammarkollegiet överlämnades ansökningarna till utredaren som i februari 2010 fick ett tilläggsdirektiv²². Direktivet sa att ansökningarna ska bli prövade om det är möjligt att finna en gränsdragning som uppfyller indelningslagens krav och, om önskemål finns, bistå landstingen med att finna en möjlig geografisk indelning.

²⁰ Ansvarskommitténs betänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (2007:10) s.22

²¹ Utredningen om översyn av statlig regional förvaltning mm (Fi 2009:07)

²² Dir 2010:12

Den 15 november 2011 beslutade Jämtlands landsting att bilda regionkommun med Västernorrland med villkoret att få ta ett nytt ställningstagande under 2012. Motiveringen var att få möjlighet till att följa förhandlingar och besluta på nytt efter behov. Beslutet skapade osäkerhet hos utredaren som kommenterade att Jämtland måste ta ny ställning, eftersom att ”det inte går att bilda en region med ångerrätt”. Utredaren gav möjligheten till ett nytt beslut senast påsk 2012 för att kommunerna i Jämtland och Västernorrland skulle få ta ställning till beslutet. På grund av den politiska osämjan ledde det i januari 2012 till att det planerade arbetet med att slå ihop Jämtland och Västernorrland lades ned. Utredaren förklarade ett par veckor senare att staten inte längre förmår vänta på något nytt beslut. Ovissheten kring Jämtland blev så långdragen att den planerade regionen föll utanför tidsramen och hamnade på efterkälken inför nästa mandatperiod. I skrivande stund är en potentiell regionbildning möjlig först 2019.

3. Teori

I följande teorikapitel presenterar jag min teoretiska referensram. Kapitlet rymmer teorier kring flernivåstyrning, [governancenätverk](#) samt [metastyrning](#). En presentation av hur teorierna tillämpas följer i kapitlet därefter.

3.1 Flernivåstyrning och samhället

Begreppet flernivåstyrning (eller multi-level governance) hjälper oss förstå hur politik skapas i en offentlig förvaltning som består av flera nivåer. Begreppet definieras som en struktur bestående av ständig förhandling mellan olika beslutsfattare på olika samhällsnivåer.²³ Flernivåstyrning kännetecknas förekomma i stora strukturer, och hjälper bidra till effektivitet och rättsäkerhet genom att en starkare lokalkännedom vävs in genom lägre nivåer.²⁴

Flernivåstyrning tar oftast form i att en stat i fråga blir påverkad av exempelvis olika ekonomiska samarbeten nationer emellan, modernisering och globalisering.²⁵ På grund av att regionaliseringar har blivit ett påtagligt och utbrett faktum runt om i EU blir teorier om flernivåstyrning relevanta, eftersom att statens förhållande till aktörer på olika nivåer förändras. Regionaliseringar är ofta en effekt av att marknaden utvecklas, och att den då ställer krav på att regioner i sig får en ökad roll på marknaden inom bland annat EU. En ökad roll på marknaden innebär i sin tur att regionerna behöver mer autonomi, därmed tillkommer också ett behov av ansvar för deras utveckling. Att ansvarsfördelningen både flyttas nedåt i hierarkin, från staten till regionerna, samt uppåt i hierarkin, från staten till EU's organ, är ett praktiskt kännetecken för flernivåstyrning.²⁶

För en stat innebär en flytt från government, styrformer präglade av hierarkiska och centralistiska styrkedjor (kan ses som "traditionell" förvaltning), till (multi-level-)governance ofta komplikationer i form av att styrningens komplexitet blir mer påtaglig. Denna komplexitet utgörs av att det horisontellt blandas in fler aktörer som får mer att säga till om. Dessa aktörer utgörs av så väl offentliga aktörer som privata och frivilliga. Aktörerna utgör de

²³ Bache, I, Flinders, M (2010) – Multi-level governance s.3

²⁴ Bergmann-Winberg von, M-L och Tallberg, J red. (2010) Flernivåstyrning, framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten. SKL m.fl. s.8

²⁵ Ibid

²⁶ Ibid

nätverk som står till grund för den samverkan som till stor del utgör navet för begreppet governance.²⁷

3.2 Governancenätverk och deras förhållande till flernivåstyrning

De nätverk som ovan nämns och utgör navet för begreppet governance kallas i teorin för governancenätverk eller metastyrda nätverk. Definitionsmässigt är det ett teorifält grundat i icke-hierarkiska former av governance baserade på förhandling bland (men inte nödvändigtvis) en mångfald av offentliga, halvoffentliga och icke offentliga aktörer.²⁸

Om man ser till förekomsten av dessa nätverk i Sverige, och då i synnerhet som en del av regionaliseringsfrågor, så har det identifierats exempel som förekommit både i samband med och utanför regionreformen förknippad med Ansvarskommitténs slutbetänkande. Kring regionplaneringen i Jämtlands fall finner vi ett governancenätverk som är avgörande för utfallet av hur området kommer att se ut. Regeringen initierar processen – den statliga offentliga utredningen kring den regionala förvaltningen²⁹ fungerar som processledare³⁰, som tillsammans med sakkunniga och experter bidrar med kunskapsunderlag. Utredningen representerar statens intressen kring reformen av den statliga regionala förvaltningen.

På regional nivå finns utöver de politiska partierna föreningen Region MittSverige³¹, bestående av Jämtlands läns landsting samt tillhörande kommuner. Vid sidan om de politiska aktörerna finns föreningen Framtid Jämtland³² som består sympatisörer för målet kring att Jämtland ska vara en egen region. Båda föreningarna har lokalkännedom och kunskap om specifika områden som i debatt framförts. Även stora delar av läkarkåren i Jämtland och Härjedalen har gemensamt gjort sin röst hörd kan ses som en del av nätverket.^{33 34}

²⁷ Bergmann-Winberg von, M-L och Tallberg, J red. (2010) Flernivåstyrning, framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten. SKL m.fl. s.14

²⁸ Sørensen, Eva & Jacob Torfing (eds.) 2007. Theories of Democratic Network Governance s.3

²⁹ Utredningen om översyn av statlig regional förvaltning mm (Fi 2009:07)

³⁰ Ansvarskommitténs betänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (2007:10) s.297

³¹ <http://www.jll.se/4.6ba9fa711d2575a2a7800023949.html>

³² <http://www.framtidjamtland.se/>

³³ Insändare av 154 läkare vid Östersunds sjukhus i Länstidningen (LT) 2011-11-15

³⁴ Insändare av 6 överläkare vid Sundsvalls och Östersunds sjukhus i Östersundsposten (ÖP) 2011-11-12

Ovanstående nätverk som berör den här uppsatsen är en blandning av aktörer som i bred utsträckning handlar för att påverka den politiska processen. Ett liknande exempel på ett sådant nätverk går att finna i Öresundsregionen³⁵. En struktur med flera nätverk som har ett nav som sammanlänkar politiskt arbete i lokala och regionala myndigheter, i form av den s.k. Öresundskommittén. Öresundskommitténs roll i sig gör den inte till någon offentlig organisation, även om dess medlemmar är offentliga. Den består av tolv medlemsorganisationer och däribland representanter för exempelvis Malmö Stad, Region Skåne, Region Sjaelland, (från både Sverige och Danmark). Trots konstellationen som nätverk så spelar Öresundskommittén en roll som väger tungt i den politiska processen.³⁶

Teorier kring governancenätverk och deras existens har växt fram utifrån att policy (där policy ses som en definition av att uppnå önskade effekter genom statlig styrning) inte längre är något som är *helt* kontrollerat av staten. Policyn formas alltså i ett nätverk som är relativt stabilt och som har samordnade medlemmar med olika intressen.³⁷ Definitionen av ett nätverk som ligger inom fältet för governancenätverk anges av Eva Sorensen och Jacob Torfing utifrån fem förutsättningar:³⁸

1. Att det är relativt stabilt – med detta menas att nätverkets aktörer är beroende av varandras resurser, samtidigt som de är självständiga i hänseendet att en aktör inte är styrd av en auktoritet kring hur den ska tänka eller agera. Att aktörerna är beroende behöver dock inte innebära att de är lika varandra när det kommer till nivå av auktoritet eller resurser.
2. Att nätverket styrs genom *förhandlingar*. Aktörer i governancenätverk samverkar genom förhandlingar med deliberativa inslag, förhandlingarna grundar sig i ett ramverk som baseras på lärande och ömsesidigt förstående.
3. Att förhandlingarna tar form inom ett normativt, kognitivt eller fiktivt ramverk. Eftersom interaktionen aktörerna emellan i ett governancenätverk tar form i ett institutionaliserat ramverk så rymmer det idéer, föreställningar och regler. Detta behöver inte betyda att innehållet är homogent och enhetligt. Nätverket verkar

³⁵ <http://www.oresundsregionen.se/>

³⁶ Lennartsson, A (2007) – Mellan politik och funktion – En studie av öresundskomiteen som en politisk arena ur ett radikaldemokratiskt perspektiv, Examensarbete, Lunds Universitet

³⁷ Sorensen, Eva; Torfing, Jacob (2006) – Theories of Democratic Network Governance s.3

³⁸ Ibid s.9

reglerande genom att det bidrar med regler, *normativt* genom att det bidrar med normer och värderingar, *kognitivt* genom koder, koncept och specialiserad kunskap samt *fiktivt* genom att ramverket bidrar med att skapa identitet, ideologi och gemensamma förväntningar.

4. Att nätverket är relativt självstyrande inom de för nätverket satta ramarna (ramar uppsatta genom metastyrning) – det vill säga att aktörernas mål är att reglera ett specifikt policyfält baserat på deras egna idéer, resurser och interaktioner. Detta innebär i sig att nätverket inte är en del av en hierarkisk kedja.
5. Att nätverket bidrar med ett offentligt ändamål. Med detta menas att de värderingar, planer, visioner, regler och förändringar som smids är riktade mot allmänheten.

Ovanstående förutsättningar innebär att ett metastyrt nätverks utseende kan ta form på en mängd olika sätt. Givetvis styrs detta utifrån den politiska, institutionella eller diskursiva kontexten som nätverket figurerar i. Eftersom att det i governancenätverk förekommer många olika aktörer som i slutändan formar politik, är det underförstått att dessa inte behöver ha ett gemensamt intresse i det som produceras.

3.2.1 Governancenätverkens funktion

När det kommer till beslutsfattande är governancenätverk (i idealtypiska förhållanden) baserade på en så kallad reflexiv rationalitet, denna står i motsats till den substantiella (läs: ordinarie)³⁹ rationalitet som finner sig i den statliga styrningen. I praktiken innebär detta att governancenätverk fungerar som en respons på frågan om hur man ska hantera komplexa, osäkra och konfliktdrabbade politiska problem. I ett scenario utan governancenätverk syftar den statliga styrningen till att översätta de övergripande politiska värderingarna i regeringen till detaljerade lagar och regler, som i sin tur upprätthålls av offentligt anställda. Nätverken är en motsats till detta genom att de fattar beslut och reglerar olika frågor via samverkan som involverar förhandlingar mellan flera aktörer. Aktörernas beroende av varandra främjar gemensamma beslut och kollektiva lösningar för konflikter mellan intressen, föreställningar och uppfattningar. Detta trots det faktum att de må ha motstridiga intressen.⁴⁰

Styrningsformens effektivitet går att härleda till ett antal utmärkande drag som markerar dess funktion. Governancenätverk påstås ha en stor potential för ett s.k. proaktivt styre genom att

³⁹ Sørensen, Eva & Jacob Torfing (eds.) 2007. Theories of Democratic Network Governance s.12

⁴⁰ Ibid

inblandade aktörer i nätverk kan identifiera policyproblem och nya möjligheter vid ett relativt tidigt skede, detta skapar reflexiv (se stycket ovan) respons som möjliggör anpassning.⁴¹

Vidare så ses governancenätverk som viktiga aggregat för information, kunskap och tillgångar som kan underlätta kvalificerade politiska beslut. Tillsammans har aktörerna en djup kunskap som är relevant för skapandet av politik, och när ett nätverks kunskap slås ihop så utgör det ofta en bas för ett genomförbart alternativ i en politisk fråga.⁴²

Funktionen kring governancenätverk sträcker sig även till att det etableras ett ramverk för samförstånd som bidrar till ett civiliserande av konflikter mellan berörda parter. Nätverken har en tendens att utveckla en förmåga som reglerar förhandlingsprocesserna, detta grundar sig i bildandet av en relativt bred bas av ömsesidig förståelse mellan aktörerna som bidrar till konfliktlösning.⁴³

Inkluderingen av relevanta och påverkade grupper- och organisationer i governancenätverk bidrar till en minskning av social fragmentering och motstånd till policyförändring, vilket i sin tur leder till en effektivisering av de styrande processerna.⁴⁴ Denna inkludering av flera aktörer finner även en förstärkt demokratisk effektivitet, vilket grundar sig i att legitimiteten förstärks då fler av de som är berörda får vara med och påverka.⁴⁵ Governancenätverk förutsätts minska risken för implementeringsmotstånd av politiska beslut. Om påverkade aktörer blir involverade i beslutsprocessen tenderar de att utveckla en känsla av gemensamt ansvar och ägande för besluten. Detta tvingar aktörerna att stödja genomförandeprocessen snarare än att hindra den. Samtidigt finns det här en risk för att vissa aktörer blir utestängda. Governancenätverk är formade på ett sådant sätt att de bara inkluderar aktörer som besitter resurser och kunskap, som kan bidra till förverkligandet av nätverkets mål.⁴⁶

⁴¹ Kooiman, J. (2000) – Societal Governance: Level, Modes and Orders of Social-Political Interaction i *J. Pierre (red.), Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* pp 138-164

⁴² Kooiman, J. (red.) (1993) – Modern Governance: New Government-Society Interactions

⁴³ Mayntz R. (1993) – Modernization and the Logic of Interorganizational Networks, i *J. Child et. Al – Societal Change Between Markets and Organization*

⁴⁴ Mayntz, R. – Governing Failure and the Problem of Governability, i Kooiman, J. (red.) (1993) – Modern Governance s.9-20

⁴⁵ Scharpf, F.W. (1997) – Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research

⁴⁶ Sorensen, E. and Torfing, J. (2003) – Network Politics, Political Capital, and Democracy i *International Journal of Public Administration*, 26 (6) pp. 609-34

Diskursen kring governancenätverk säger att ovanstående potentiella effektivitet endast kan uppfyllas i nätverk som är välfungerande, med andra ord måste ett governancenätverk regleras för att bibehålla sin funktionalitet. Denna reglering av självreglerande governancenätverk kallas för *metastyrning*. Metastyrning av governancenätverk motverkar olika störningar som har tendens att uppstå, så som; förändringar i sammansättningen av nätverkets aktörer, förekomster av olösta spänningar och konflikter, svag och ineffektiv ledning samt frustration över bristen på tydliga och synliga resultat. Störningar likt dessa destabiliserar lätt nätverk och förvandlar dem till dysfunktionella diskussionsforum.⁴⁷

3.2.2 Governancenätverk och tre påverkande krafter på regional nivå

Ett sätt att översätta nätverks- och metastyrningsteorin till ett regionalt sammanhang är genom den teori som Per Kristen Mydske lyfter i "Skandinaviske Regioner – Plass for Politikk?" (2006). Teorin beskriver hur den regionala samhällsnivån regelbundet är föremål för debatt, kritik och reform och vilka som är påverkande krafterna bakom dessa. Eftersom den regionala nivån både förvaltar viktiga sociala värden och funktioner, samt att den de facto är en "mellannivå" blir passerande förväntningar, krav och konkurrens från andra nivåer och institutioner lättare utsatta.

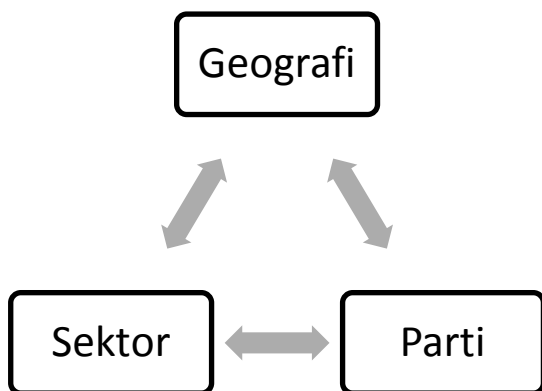
Tre påverkande krafter identifieras i den politiska delen av den regionala nivån (landstinget, i Sveriges fall). Krafter representerar lokal förankring i det berörda området (*geografi*), de politiska aktörerna i området (*parti*) samt professioner och myndigheter (*sektor*). Krafter både genomsyrar och påverkar den regionala nivån och kan som nätverk både dra åt samma håll eller gå i olika riktningar.⁴⁸ Nätverk får på grund av krafterna både formativa och motstridiga kvaliteter.⁴⁹ Det politiska innehållet och dess organisation bildas ofta i konflikten mellan geografiska intressen, politiska partier och sektoriella intressen. Mycket av spänningen och dynamiken i det politiska systemet kan fångas i skärningspunkten mellan dessa tre grupper av krafter. Med dess *formativa* kvaliteter utgör nätverket ramen för både deltagare, dagordning, prioriteringar och lösningar i beslutsprocessen. Nätverket har som ambition att kunna påverka vilka intressen som politiker identifierar sig med i sina roller. Med de *motstridiga* krafterna skapas det en variation av förväntningar som är beroende av aktörernas styrka i förhållande

⁴⁷ Kickert, W.J.M. (1993) – Autopoiesis and the Science of (Public) Administration: Essence, Sense, and Nonsense i *Organization Studies*, 14, (2), oo. 261-78

⁴⁸ Mydske, P. K. (red.)(2006) – Skandinaviske Regioner – Plass for Politikk? s.10

⁴⁹ Ibid s.17

till varandra i tid och rum. Denna ström av förväntningar som politikerna blir utsatta för kommer både från sina egna väljare, det lokala samhället, olika yrkeskategorier samt från myndigheter. Jämför man politik som skapas på regional nivå med nationell nivå, går det på grund av de påverkande krafternas formativa och motstridiga kvaliteter att märka av en skillnad av dessa förväntningar.⁵⁰



Figur 3 – Tre påverkande krafter på regional nivå⁵¹

Förhållandet mellan de ovan nämnda tre krafterna påverkar i vilken riktning en regions utveckling går. Det går att skilja mellan tre olika sidor av utveckling på mellannivå i förhållande till nätverket av påverkande krafter; institutionalisering, demokratisering och integration. Teorin säger att den regionala nivån är beroende av en balans mellan de tre krafterna för att fungera.⁵²

- Ökad *institutionalisering* innebär det att de påverkande krafterna blir formaliserade eller blir mer uppenbara i informella diskussioner.
- Ökad *demokratisering* innebär att de påverkande krafterna får mer legitima och formella premisser i det politiska representativa systemet
- Ökad *integration* innebär att de påverkande krafterna knyts närmare varandra, detta kan göras i par eller som helhet.

Ovanstående utveckling härleds enligt Mydske, P. K. (2006) till vertikala förändringar som sker mellan de olika samhällsnivåerna (lokal, regional, nationell). Om det med tiden sker

⁵⁰ Mydske, P. K. (red.)(2006) – Skandinaviske Regioner – Plass for Politikk? s.17

⁵¹ Ibid s.15

⁵² Ibid s.21

förändringar vertikalt så kan dessa fungera som katalysator till spänningar knutna till de tre de påverkande krafterna på horisontell nivå (geografi, parti, sektor).⁵³

3.2.3 Governancenätverk och metastyrning

På grund av ett governancenätverks saknad av egen verkställighet så gagnas det i teorin ofta av processledning. Processledning bidrar nätverket till att lättare uppnå tillfredsställande resultat i det som är tänkt att nätverket ska producera. I Jämtlands fall så metastyr processen från den nationella nivån och utredningen av den regionala förvaltningen kan ses som en processledare. Denna processledning är generellt sett en del av metastyrningen, och går ut på att både sträva efter enskilda aktörers mål samt att påverka samspelet mellan samtliga inblandade. På så vis går det att på ett deliberativt sätt vägleda styrprocessen med nätverk. För en processledare kräver detta att det arbetas fram strategier för att hantera olika uppfattningar och preferenser, i syfte att forma nätverket och uppnå bättre samordning. Strategier av detta slag är viktiga för att de är korrelerade med högre grad av måluppfyllelse, vilket innebär att ett governancenätverk som inte är aktivt koordinerat sällan uppnår tillfredsställande resultat.⁵⁴

Då det i governancenätverk ofta finns flera aktörer som alla strävar mot olika riktning, är det förekommande att allt inflytande som en stat kan utöva blir föremål för dämpning över tiden. Trots detta så kan även försvagat inflytande i vissa fall vara att föredra då det skapar möjligheter att distansera sig från kontroversiella och svåra frågor. Delegering av vissa frågor till nätverk, istället för att handskas med frågorna själv, är en sådan metod.⁵⁵ Även vid samproduktion mellan stat och nätverk finns det möjlighet att via principal-agent kedjor få reducerat inflytande. Man kan se metastyrning som en företeelse som grundar sig i tre nivåer av handling; en *operativ* som omfattar konkreta åtgärder som bör vidtas i nätverket, en *juridisk* eller politisk nivå som sätter regler för hur, var och när de konkreta åtgärderna bör tas, samt en *konstitutionell* nivå bestående av förståelse av hur politiken ska formas eller skapas. Nivåerna betonar skillnader mellan nivåer av åtgärder snarare än bland typer av aktörer, vilket i teorin innebär att alla aktörer i governancenätverk, inklusive staten, kan hamna i både en, två eller alla tre nivåer. Detta innebär att regeringen nödvändigtvis inte alls

⁵³ Mydske, P. K. (red.) (2006) – Skandinaviske Regioner – Plass for Politikk? s.26

⁵⁴ Klijn, E-H. Edelenbos, J. (2006) – Meta-governance as Network Management I Theories of Democratic Network Governance s.199-213

⁵⁵ O'Toole, L. J. Jr. (2006) – Governing Outputs and Outcomes of Governance Networks I Theories of Democratic Network Governance s.217

behöver medverka på meta-nivå ifall alternativet är att aktörerna i nätverket skapar ”spelregler” som i slutändan ger framgångsrika resultat.⁵⁶

Ovanstående teori föreslår att statens metastyrning inte behöver vara en top-down företeelse. Den kan likväl vara en kombination av top-down och bottom-up situationer, där alla aktörer behandlas som strategiska beslutsfattare och därmed även måste få sina preferenser beaktade. Samspelet inom governancenätverk drivs på ett sätt som kan producera utfall som ingen av aktörerna i första hand hade föredragit. Med detta som möjligt utfall är det bäst att staten som aktör i ”spelet” representeras som insnärjd bland andra aktörer snarare än att stå vid sidan om dem.⁵⁷

Beroende på hur man ser på metastyrning så finns det två teoretiska uppfattningar som lyfts av Laurence J. O’Toole. En uppfattning är att staten ses som en innehavare av monopol på tvång som utövas i allmänhetens intresse, vilket förutsätter att staten som aktör har ett distanserat förhållande till kritiska frågor. En annan uppfattning är att aktörer i nätverk är fria att fatta beslut och agera, men att staten har det sista ordet om aktörerna inte levererar ett acceptabelt resultat.⁵⁸

Att betrakta metastyrning med hjälp av spelteori underlättar identifieringen av användbara tillvägagångssätt genom att föreställa governancenätverk och metastyrningen som en spelplan.⁵⁹ Detta resonemang för oss vidare till hur metastyrning kan utövas.

3.2.4 Metastyrnings funktion

Det finns flera möjligheter för en utövare av metastyrning att forma ett governancenätverks resultat och utfall i politiska frågor. Målet kan exempelvis vara att försöka skapa en stabil arena för politik genom att hantera konflikter eller att ge politisk ledning i processen.⁶⁰ Oavsett mål eller syfte med metastyrningen i sig så finns det två olika sätt att utöva den på. En metod är att utnyttja partiskhet i termer av att forma och underhålla politiska och organisatoriska strukturer i samhället. Den andra metoden innebär användandet av olika

⁵⁶ O’Toole, L. J. Jr. (2006) – Governing Outputs and Outcomes of Governance Networks I Theories of Democratic Network Governance s.219-220

⁵⁷ Ibid s.221-222

⁵⁸ Ibid s.218

⁵⁹ Ibid s.223

⁶⁰ Torfing, J. Et Al. (2012) – Interactive Governance – Advancing the Paradigm s. 135-139

verktyg för att åstadkomma en särskild inverkan på processer och som nätverken producerar. Dessa två metoder kan vi kalla för "hands-off" och "hands-on", i avsnitten nedan förklaras de två styrmetoderna närmre.



3.2.4.1 Hands-off

Hands-off utförs på ett avstånd från relativt självreglerande nätverk. Formen präglas av två viktiga företeelser förknippade med metastyrning: *Institutionell design* samt *mål- och ramverksstyrning*.

Institutionell design grundar sig i att forma regler, normer och procedurer som bestämmer de grundläggande funktionerna i konstellationer av governancenätverk och metastyrning. Genom att påverka deras omfattning, karaktär och i vissa fall sammansättning kan metastyraren initiera ett "spels" struktur.⁶¹

Mål- och ramverksstyrningen har för avsikt att skapa syfte och riktning för governancenätverk. Genom att definiera övergripande mål, juridiska parametrar och inrätta system för utvärdering av ett nätverks prestanda, skapar metastyraren ett "regelverk" för hur spelet ska gå till.⁶²

Att genom hands-off styrning assistera och bistå spelet är ett sätt att forma resultat och utfall, det innebär att staten initierar eller skiftar ett befintligt "spels" struktur. Med andra ord ändras spelreglerna som ska gälla för nätverkets aktörer. Att skifta strukturen kan vara ett viktigt tillvägagångssätt om spelet i nätverket inte är synkroniserat med önskade preferenser av utfallet. Ett exempel är här ifall reformen från statligt(*länsstyrelse*) och regionalt(*landsting*) håll drar åt olika riktningar. Om de ömsesidigt beroende aktörerna i ett nätverk finner

⁶¹ Torfing, J. Et Al. (2012) – Interactive Governance – Advancing the Paradigm s. 135-139

⁶² Ibid

svårigheter med att samordna sig för att finna rätt åtgärd, kan assistans öka sannolikheten för framgång ifall det potentiella utfallet ligger relativt nära metastyrarens vilja.⁶³ Exempelvis vid problematiska politiska överläggningar likt de som pågått i Jämtland.

Metastyraren kan på ett informativt sätt signalera spelturer för vissa aktörer som är till fördel för andra, och därmed stabilisera spelplanen efter behov. Att göra så kan ses som ett sätt att underlätta för nätverkets produktion. En koordinering av spelet av det här slaget kan flytta det möjliga utfallet mot ett läge som är suboptimalt, ifall en eller flera aktörer i governancenätverket upplever spelreglerna på olika sätt. Detta skulle kunna vara fallet om nätverkets aktörer har otillräcklig information om varandras, eller metastyrarens, motiv och åtaganden. Att bistå spelet på ett uppmuntrande sätt istället för att ändra mönstret av beroende mellan nätverksaktörer och metastyrare, kan i teorin vara avgörande för resultatet av vad som produceras i nätverket.⁶⁴

3.2.4.2 Hands-on

Hands-on utförs till skillnad från hands-off i nära samband med governancenätverk. Likt hands-off präglas det också av två sidor: *Processledning* och *direkt medverkande*.

Processledning hjälper till att minska spänningar och lösa konflikter genom att bidra med sakliga bidrag till nätverket. Det *direkta medverkandet* i governancenätverk och i politiska arenor gör det möjligt för metastyrare att påverka den politiska dagordningen och premisser för beslutsfattande, genom ledarskap och argumentation.

Om det enda möjliga utfallet utan hands-on metastyrning innebär praktiska misslyckanden när det kommer till vad som ska uppnås, så är det här ett alternativ att överväga. Trots att flera aktörer kan ha möjlighet att bidra till utformningen av spelet, så är metastyraren den potentiellt mest inflytelserika aktören. Hands-on kan präglas av påverkan av aktörers preferenser i syfte att söka en förändring i prioriteringsordningen av dessa. Syftet med sådan påverkan kan vara att finna ett mer acceptabelt beslut. En sådan typ av aktiv metastyrning grundar sig i den konstitutionella nivån (se [3.2.2](#)) för att påverka de förstådda normerna i nätverket, så som ömsesidighet, förtroende och öppenhet. Att främja utvecklingen av sådana

⁶³ O'Toole, L. J. Jr. (2006) – Governing Outputs and Outcomes of Governance Networks I Theories of Democratic Network Governance s.224-225

⁶⁴ Ibid

normer förskjuter gradvis nätverksaktörers preferenser för att utveckla stabila, och för ändamålet lämpliga nätverkslösningar. Betydelsen av att en metastyrare främjar utveckling av ömsesidig förstärkning av normer på konstitutionell nivå i governancenätverk, kan vid lämpliga situationer styra in dem på spår som är mer önskvärda.⁶⁵

Hands-off styrning genom institutionell design och mål- och ramstyrning kan i teorin vara tillräckligt i en inledande fas av politiska processer, där grundläggande parametrar definieras och eventuella intressenter rekryteras. Om det senare i en process dyker upp tecken på misslyckanden i form av konflikter, låsningar och uteslutning av nyckelaktörer uppstår det dock andra behov. Att vid sådana tillfällen tillämpa hands-off med omstrukturering av reglerna räcker ofta inte, det går då istället att tillämpa hands-on genom processtyrning eller direkt deltagande. Hands-on är också tillämpligt då den politiska produktionen avviker för långt från vad som anses vara acceptabelt av metastyraren.⁶⁶

3.2.4.3 Metastyrningens dilemma

En viktig utmaning för en utövare av metastyrning är hur man undviker för stor eller för liten utövning av metastyrning. Om metastyrningen är allt för snäv och sätter tvångströja på aktörer i nätverken kan det ge upphov till motstånd, konflikter, och minskning av incitament för dem att investera i den gemensamma problemlösningen. Om metastyrningen å andra sidan är vag och dämpad kan det leda till dödlägen i den politiska arenan eftersom att den inte får rätt stöd i form av diskursiv inramning, konfliktlösning och (i vissa fall) finansiering.⁶⁷

Ett annat dilemma fångas av frågan om hur man når den rätta balansen mellan hands-off och hands-on metastyrning. Å ena sidan kan en för stark betoning på hands-off resultera i politiska konflikter mellan nätverket och metastyraren. Detta på grund av att avsaknad av samverkan mellan metastyrare och nätverk hindrar skapandet av ett gemensamt ägande av de politiska utfallet. Å andra sidan kan en för stark betoning av hands-on metastyrning binda metastyraren till det politiska utfallet. Om den kompromiss som erhållits genom förhandlingar inte accepteras av metastyraren så skapas det ett implementeringsmotstånd. Ett sådant här motstånd kan leda till att fortsatt samspel inom nätverket kan försvagas.

⁶⁵ O'Toole, L. J. Jr. (2006) – Governing Outputs and Outcomes of Governance Networks I Theories of Democratic Network Governance s.226-228

⁶⁶ Torfing, J. Et Al. (2012) – Interactive Governance – Advancing the Paradigm s. 135-139

⁶⁷ Ibid

Problematiken med över/understyrning och hands-on/hands-off har mycket gemensamt - det är två företeelser som kräver upprätthållandet av balans, men som också går hand i hand⁶⁸:

- Hands-off motverkar överstyrning av nätverk som riskerar skapa motstridigheter aktörer emellan och ovilja till samarbete, detta genom sättandet av institutionella och politiska ramar.
- Hands-on motverkar understyrning av nätverk som riskerar skapa interna konflikter och partiska beslut, detta genom att aktivt deltagande kan bidra till att lösa interna konflikter inom nätverk.

Ovanstående teorier tillämpas i ett analysverktyg som är utarbetat för att behandla den här studiens empiriska fall kring regionreformen i Jämtland. Analysverktyget presenteras mer ingående i metodkapitlet här nedan.

⁶⁸ Zehavi, Amos. New Governance and Policy Instruments: Are Governments "Going Soft"? i Levi-Faur, D., ed. (2012) – Oxford Handbook of Governance

4. Metod

Nedan presenterar jag mitt val av fallstudie och metod och argumenterar för dessa. I [slutet av kapitlet](#) finns en grafisk presentation av hur jag har gått tillväga för att analysera mitt empiriska material utifrån teorin.

4.1 Valet av Jämtland och Västernorrland

Jämtland har i den här processen varit ett intressant fall med tanke på de politiska motsättningarna som skapat debatter. Politiska viljor på både regional och lokal nivå som genom politiska motsättningar har skapat osäkerhet kring länets utfall i regionfrågan. Jämtland har även enligt Kammarkollegiets setts som den enda regionen som var "osäker" bland alla andra i Norrland och därför behövt extra utredning. Anledningen till denna osäkerhet är på grund av att Jämtland och Härjedalen har en mellanställning mellan Sverige och Norge till följd av sitt geografiska läge. Det nuvarande landstinget är en direkt fortsättning av det medeltida Jamtamot, som senare övergick till ett landskapsting med valda fullmäktige. Genom tillkomsten av Jämtlands län 1810 och de moderna landstingen 1862 ingår även Härjedalen. I båda landskapen finns en stark känsla av identitet och gemenskap med både Sverige och Norge. Jämtland är likt Gotland och Halland, som 2011 blev egna regioner, ett län som på grund av bland annat geografiska och historiska grunder blivit övervägt för egen region.

4.2 Kvalitativ fallstudie

Eftersom att mina frågeställningar (*se avsnitt 1.2*) är av sådan karaktär som inte går att mäta i siffror har det krävts en kvalitativ studie. Studien är teorikonsumerande, vilket innebär att jag har använt mig av teorier kring metastyrning och governancenätverk för att förstå regionreformen i Jämtland.⁶⁹ Regionreformen är en process som pågått i nio år, en tidsmässig avgränsning har därför gjorts från initieringen i samband med Ansvarskommitténs slutrapportering 2007 fram till påsk 2012 (då datumet för sista ansökan var)

För att besvara mina frågeställningar har jag tillämpat två tillvägagångssätt som kompletterat varandra, processpåring och informantintervjuer. Genom processpåringen har jag haft för avsikt att (uttryckt i ett positivistiskt ordförråd) fånga in de kausala mekanismer som

⁶⁹ Esaiasson, P. (2012) – Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad s.41

producerat sambandet mellan förklaringsfaktorn (metastyrning) och den beroende variabeln (ett governancenätverk med ett politiskt status quo). Metoden har gått ut på att jag in i undersökningen lyft in en kedja av händelser före utfallet, där jag isolerat så kallade formativa moment (viktiga skeden av avgörande betydelse) som satt aktörer och institutioner på en tidslinje.⁷⁰

Frågeställningarna har krävt empiriskt material som dels är tillförlitligt och dels gett tillräckligt mycket information relaterat till frågan. Det material som publicerats i samband med utredningen och som ligger under offentlighetsprincipen har kommit väl till hands. Det är de dokument som satt riktlinjer för regionreformen som delvis legat till grund för analys. Officiella dokument som funnits att tillgå är här är som följer (i kronologisk ordning):

- Ansvarskommitténs slutbetänkande SOU 2007:10
- Kammarkollegiets yttrande 2009 (tillsammans med Lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting)
- SOU(Fi 2009:07) med tilläggsdirektiv Dir. 2010:12
- ”Sammanläggningar av landsting i Norrland och Svealand”: Fi 2009:07/2012/1

Utöver denna dokumentation finns även två extensiva intervjuer med utredare Mats Sjöstrand i Sveriges Radio:^{71 72} Eftersom utformningen av regionutvecklingen i Jämtland i avgörande aspekter hamnat på landstingsfullmäktige, så har det behövts en lämplig metod för att granska arbetet som pågått där. Eftersom att regionaliseringen är en fråga som skapat mycket debatt så finns det mycket text i form av debattinlägg publicerat i media. Detta har varit behandligt för att på ett kompletterande vis skapa sig en bild om situationen. Vidare så har tidigare studier gjorts som hjälpt till att fylla åtskilliga luckor.^{73 74}

För att på ett relevant sätt dra slutsatser som är hållbara har det varit viktigt att etablera en koppling mellan metastyrning, governancenätverk och regionreform. En bra koppling mellan

⁷⁰ Esaiasson, P. (2012) – Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad s.129-130

⁷¹ *Fredag 18 November 2011 – 2x 5 min inspelning*

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=427&artikel=4809987>

⁷² *Måndag 06 februari 2012 - 25 min inspelning -*

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2815&artikel=4951658>

⁷³ Lidström, A. (Red) (2009) – Kan norra Sverige regionaliseras?

⁷⁴ Lidström, A. (Red) (2012) – Ett delat Norrland – på väg mot regioner?

teori och empiri visar huruvida undersökningen studerar rätt saker.⁷⁵ Min teoretiska grund gällande metastyrning har relativt invecklade termer som är kopplade till olika styrningsföreteelser. Detta gör att begreppen i viss utsträckning är komplicerade att förstå, men samtidigt så är de entydiga. Den teoretiska abstraktionsnivån kring metastyrningens begrepp är, just på grund av deras entydighet, relativt låg. Samtidigt är avståndet mellan teorin och mitt studerade fall i Jämtland kort på grund av de teoretiska beskrivningarna om hur metastyrning tillämpas i praktiken. Studiens resultat kring hur reformprocessen varit metastyrd och de regionala aktörernas reaktioner faller tillbaka på metastyrningsteoris giltighet. Eftersom att teorin är relevant för området och erbjuder relevant tolkning av min empiri så förbättras därmed validiteten.⁷⁶

Mina utvalda dokument till processpåringen har tillsammans med informantintervjuerna bidragit med utförlig empiri gällande metastyrning och dess tillämpning. Att fallstudien har varit just en regionreform spelar i sammanhanget mindre roll på grund av att metastyrningen har tillämpats på ett governancenätverk som levt upp till definitionerna – detta ger bättre möjligheter till generalisering. Genom den systematiska insamlingen och analysen av det empiriska materialet är ambitionen att regionreformsprocessen kan utgöra en relevant fallstudie kring hur staten metastyr ett governancenätverk. Resultatet kan därmed bidra till dagens metastyrnings- och governancenätverksforskning.⁷⁷

För att på ett relevant sätt dra slutsatser som är hållbara har det varit viktigt att etablera en koppling mellan metastyrning, governancenätverk och regionreform. En bra koppling mellan teori och empiri visar huruvida undersökningen studerar rätt saker.⁷⁸ Min teoretiska grund gällande metastyrning har relativt invecklade termer som är kopplade till olika styrningsföreteelser. Detta gör att begreppen i viss utsträckning är komplicerade att förstå, men samtidigt så är de entydiga. Den teoretiska abstraktionsnivån kring metastyrningens begrepp är, just på grund av deras entydighet, relativt låg. Samtidigt är avståndet mellan teorin och mitt studerade fall i Jämtland kort på grund av de teoretiska beskrivningarna om hur metastyrning tillämpas i praktiken. Studiens resultat kring hur reformprocessen varit

⁷⁵ Esaiasson, P. (2012) – Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad s.57-65

⁷⁶ Esaiasson, P. (2012) – Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad s.57-65

⁷⁷ Ibid

⁷⁸ Esaiasson, P. (2012) – Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad s.57-65

metastyrdd och de regionala aktörernas reaktioner faller tillbaka på metastyrningsteoriens giltighet. Eftersom att teorin är relevant för området och erbjuder relevant tolkning av min empiri så förbättras därmed validiteten.⁷⁹

Mina utvalda dokument till processpåring har tillsammans med informantintervjuerna bidragit med utförlig empiri gällande metastyrning och dess tillämpning. Att fallstudien har varit just en regionreform spelar i sammanhanget mindre roll på grund av att metastyrningen har tillämpats på ett governancenätverk som levt upp till definitionerna – detta ger bättre möjligheter till generalisering. Genom den systematiska insamlingen och analysen av det empiriska materialet är ambitionen att regionreformsprocessen kan utgöra en relevant fallstudie kring hur staten metastyr ett governancenätverk. Resultatet kan därmed bidra till dagens metastyrnings- och governancenätverksforskning.⁸⁰

4.3 Informantintervjuer

För att komplettera min processpåring har jag funnit intervjuer med representanter för landstingsfullmäktige och nätverket givande. Genom denna metod har representanterna kunnat beskriva och förklara hur de har hanterat villkoren. Detta har gett utrymme för dem att ge sin syn på arbetet med reformfrågan, och ge beskrivningar på hur det har gått till i praktiken. De intervjuade är strategiskt utvalda individer vid centrala positioner för arbetet med regionreformen i Jämtland.

Mer ingående har jag använt mig av semistrukturerade telefonintervjuer. Då ansvariga vid governancenätverket i Jämtland kan ses som källor för att klargöra arbetet med regionreformen, blir den mest lämpliga formen så kallade informantintervjuer. Fem intervjuer har genomförts. Länsstyrelserna och omringande organisationer utgör analysenheter, vad personerna i fråga har tyckt och tänkt har därmed varit underordnat i sammanhanget eftersom personerna ses som informationskällor till organisationernas arbete.⁸¹

Genom att intervjua personer som aktivt arbetat med regionreformen och som varit placerade centralt i organisationen har det skapats förutsättningar för att skildra och kritiskt granska resultatet utifrån min frågeställning. Jämtland har i regionfrågan varit ett område med hög

⁷⁹ Esaiasson, P. (2012) – Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad s.57-65

⁸⁰ Ibid

⁸¹ Esaiasson, P. (2012) – Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad s.227

konfliktnivå mellan olika intressen och reformen har präglats av politiska motsättningar från olika organisationer, vilket motiverat ett strategiskt urval av lämpliga informanter för intervjuerna för att få en så rättvis och jämn bild kring arbetet som möjligt.

Det teoretiska ramverket kring governancenätverk ger både övergripande teman kring påverkande krafter, men även relevanta frågeställningar som går att lyfta i intervjuerna. Dessa frågeställningar handlar om hur staten har metastyrt regionaliseringsprocessen, och härleds till hands-off och hands-on styrning. Frågeställningarna har inför intervjuerna konkretiserats och anpassats till informanterna för att få ut rätt svar, med andra ord har jag gjort en relevant intervjuguide ([se kapitel 8](#)).

De två polerna för metastyrning (hands-off/hands-on), tillsammans med de tre förutsättningarna för påverkande krafter på regional nivå, har utgjort de teman som har behandlats i intervjuerna. Utifrån detta har min intervjuguide utarbetats för att anpassas till de utvalda informanterna. En viktig del i intervjuerna har varit att ge informanterna utrymme att reflektera över problematiken och förmedla respektive organisations arbete.⁸²

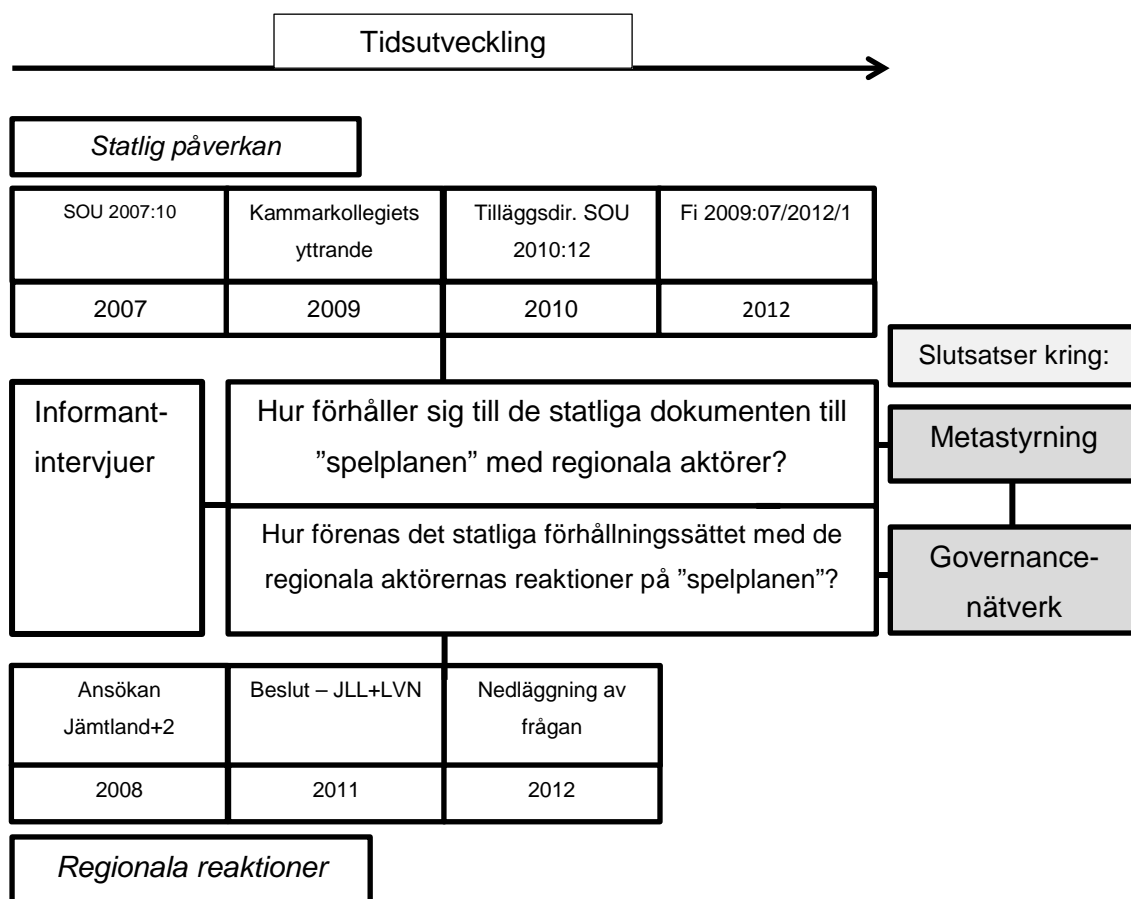
⁸² Esaiasson, P. (2012) – Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad s.258-264

4.4 Empirisk frågeställning

Teorin påvisar vikten av att metastyras på ett balanserat sätt för att få governancenätverk att uppnå ett önskat mål (se [3.2.4](#)). För att klargöra huruvida metastyrningen från statens sida präglats av ett hands-off eller ett hands-on styrsätt, samt hur governancenätverket har svarat på det, har således frågorna till mitt empiriska material varit: (1) Hur förhåller sig de statliga dokumenten till "spelplanen" med regionala aktörer? samt (2) Hur förenas det statliga förhållningssättet med de regionala aktörernas reaktioner på "spelplanen"?

Utifrån teorierna kring metastyrning och governancenätverk utarbetades en analysram (se *nedan*) innehållandes de två frågorna som ställts till det empiriska materialet. Verktøget har tillämpats genom att svaren på dessa frågor förts genom teorierna kring metastyrning och governancenätverk. Utifrån detta har jag kunnat visa huruvida en hands-on eller hands-off metastyrning tagit form, samt hur governancenätverket svarat på det. Därmed har jag försökt förstå regionreformen (*genom teorikonsumtion*) samt metastyrningsteorins tillämpning på en regionreform (*genom teoriprövning*). Svaren på dessa frågor har bildat grundbultarna i lösningen till mina [huvudfrågeställningar](#).

4.4.2 Analysram



5. Analys

Studiens två frågeställningar behandlas i avsnittet nedan med hjälp av det analysverktyg som presenterades i avsnittet innan (4.4.2), tillsammans det empiriska material som samlats in från processpåring och intervjuer. I analysen dyker det upp teoretiskt härledda begrepp, förståelse kring begreppen underlättar för läsaren. Begreppen har tidigare presenterats i teorikapitlet (kapitel 3).

5.1 Utvecklingen av regionfrågan

Processen som har pågått sedan Ansvarskommitténs slutrapport 2007 har innefattat förändrade förutsättningar. Förutsättningarna har reglerat på vilket sätt nätverket av berörda aktörer (governancenätverket) har kunnat handla i förhållande till varandra (horisontellt), och i förhållande till de lokala och nationella nivåerna (vertikalt). Nedan följer en redogörelse av villkoren och dokumenten de är bundna till fram till Kammarkollegiets yttrande och regeringens beslut därtill.

5.1.1 – Ansvarskommitténs slutbetänkande SOU 2007:10

5.1.1.1 – Hur förhåller sig till de statliga dokumenten till "spelplanen" med regionala aktörer?

I samband med att Ansvarskommitténs slutbetänkande lades fram startades även själva förhandlingsprocessen för landstingen runt om i Sverige. Utifrån att ramar sattes så skapades vid detta tillfälle en spelplan där en politisk debatt började ta form. Genom att ställa fram kriterier för utformningen av de nya regionkommunerna, skapades förutsättningar för den politiska debatten. Det fanns här dels kriterier av mer saklig karaktär med riktvärden på invånarantal och institutionellt innehåll, men även kriterier som låg till grund för att processen skall nå framgång. Ett viktigt kriterium som nämndes var att det krävs ett stort mått av lokalt och regionalt inflytande (se avsnitt 2.1).

Genom att föreslå frågan om regional indelning och flytta beslutsfattandet kring den till ett governancenätverk på regional nivå, skapades det möjlighet för regeringen att distansera sig från frågans kontroversiella karaktär. På grund av förutsättningarna för politik och organisation i regionfrågan så lades det här ett fundament av hands-off metod för aktörer att ta hänsyn till. Genom att instifta ramar i form av regler och procedurer för processen så går det mer specifikt att härleda handlandet till hands-off-metodens teori kring institutionell design.

Ansvarskommittén rekommenderade också regeringen att tillsätta en särskild samordnare vid namn Jan-Åke Björklund. Jan-Åke fick i uppdrag att arbeta som en form av samtalspartner för landstingen och samordna diskussioner mellan dessa, kommuner, och andra eventuella aktörer som berörs av regionfrågan. Genom att föreslå en samordnare så kombinerades den institutionella designen med mål- och ramverksstyrning, där övergripande mål och juridiska parametrar kunde söka fotfäste med hjälp av ett sakkunnigt stöd till nätverket. Det går alltså att antyda en utpräglad hands-off metod redan i ett tidigt skede av reformprocessen.

5.1.1.2 – Hur förenas det statliga förhållningssättet med de regionala aktörernas reaktioner på "spelplanen"?

Vid instiftandet av frågan så påbörjades det förhandlingar, och bland politikerna utmynnades ett antal huvudalternativ: motsättning till all regionbildning, bildandet av region av det egna länet, bildandet av en stor region av Norrlands fyra län samt bildandet av olika kombinationslösningar. Landstingsfullmäktige i Jämtland fattade den 23-24 juni 2008 beslut om att ansöka om en regionbildning med Sundsvall och Ånge. I samband med beslutet reserverade sig politiker från Centerpartiet, Miljöpartiet och Moderaterna på olika grunder, däribland att beslutet saknade folklig förankring och att det på grund av detta krävs ett mellanliggande val.⁸³

Regionbildningsfrågans tillfälliga natur behövde ett nätverk för att samla kompetens och tankar kring vad som ska beslutas om. Det går här att identifiera en påbörjan av governancenätverk på regional nivå. Den så kallade Mittstyrelsen, en ideell förening bestående av politiker, tillsattes till följd av beslutet med målet vars mål var att förbereda Jämtlands län samt Sundsvalls och Ånge kommun inför en regionbildning. Mittstyrelsen anställde en projektledare och kom med en första ansökan om att få bilda Region MittSverige.⁸⁴ Utifrån Sorensens och Torfings teorier för vad som definierar ett governancenätverk så uppfyller detta nätverk förutsättningarna på samtliga plan, något som är viktigt för att kunna anknyta metastyrningen till det.

Utifrån teorin om de tre påverkande krafterna på regional nivå går det att se att den *geografiska* kraften som representerar lokal förankring snabbt vann rum i diskussionerna. Den

⁸³ Jämtlands läns landsting, landstingsfullmäktige, Protokoll 2008-06-23—24)

⁸⁴ Styrelseprotokoll – Styrelsen för Ideell förening för bildande av Region MittSverige, Konstituerande styrelsemöte den 3 februari 2009

inledande riktningen för nätverket går att tolka som att en demokratisering av krafterna, och då i synnerhet den för *geografi*, har ägt rum. Detta innebar att diskussionerna kring lokal förankring fick mer legitima och formella premisser. Eftersom att en del partier förespråkade den lokala förankringen i högre utsträckning märks det att en integration av *geografi* och *parti* som knyter de båda krafterna närmare.

5.1.2 – Kammarkollegiets yttrande till regeringen 2009

I januari 2009 gav regeringen besked om sin inställning i regionfrågan. Ståndpunkten var att noggrannhet måste sättas före snabbhet vilket innebar att ansökningarna i norra Sverige, däribland Jämtland, fick lämnas till Kammarkollegiet.

*”När Kammarkollegiet sedan är klar med sin beredning tar regeringen ställning till eventuella nya regionbildningar.”*⁸⁵

5.1.2.1 – Hur förhåller sig till de statliga dokumenten till ”spelplanen” med regionala aktörer?

Kammarkollegiet var enligt lag (1979:411) tvunget att granska (bland annat) Jämtlands ansökan för att pröva om ändringen ”kan antas medföra bestående fördelar för ett landsting eller en del av ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt”. En sammanvägning av indelningslagens (1979:411) och Ansvarskommitténs kriterier gjordes för att utvärdera fem alternativ för norra Sverige där Jämtland fanns med i samtliga. Sammanvägningen gjordes av konsultbyrån Sweco Eurofutures.

De fem tänkbara regionkommunerna som presenterades i Sweco Eurofutures rapport var:

- ”Norrland 1. En regionkommun som omfattar Norrbottens läns landsting, Västerbottens läns landsting, landstinget Västernorrland samt Jämtlands läns landsting.
- Norrland 2. En regionkommun som omfattar Norrbottens läns landsting, Västerbottens läns landsting samt landstinget Västernorrland.
- Norrland 3. En regionkommun som omfattar Norrbottens läns landsting, Västerbottens läns landsting samt landstinget Västernorrland med undantag av Sundsvall och Ånge kommuner.
- Norrland 4. En regionkommun som omfattar Norrbottens läns landsting, Västerbottens läns landsting samt landstinget Västernorrland med undantag av Sundsvall, Ånge och Timrå kommuner.

⁸⁵ <http://www.regeringen.se/sb/d/11548/a/119423>

- MittSverige. En regionkommun som omfattar Jämtlands läns landsting samt Sundsvall och Ånge kommuner i Västernorrlands län.”

MittSverige ansågs i rapporten inte uppfylla Ansvarskommitténs befolkningskriterium, samtidigt var det ett alternativ som av de fem bäst uppfyllde indelningslagens demokratikriterium. Ställt mot regional utveckling samt hälso- och sjukvård sågs MittSverige som ett alternativ som skapar problem på grund av att det skulle innebära en uppdelning av länsjukhuset Sundsvall-Härnösand. Kammarkollegiet skickade ut en begäran om yttrande till berörda landsting och kommuner om vilket alternativ som bör beaktas i deras utredning.

Kammarkollegiets yttrande till regeringen som baserades på konsultrapporten presenterades i november 2009. Kammarkollegiet avstyrkte alla tre berörda ansökningar och däribland MittSverige. Motiveringen till avstyrkandet var att ytterligare utredning krävdes på grund av oeniga kommuner och landsting, samt att osäkerhet rådde kring huruvida ansökningarna skulle uppfylla indelningslagens krav på ”bestående fördelar”. Till följd av Kammarkollegiets yttrande stod regeringen inför två ställningstaganden som kunde påverka utfallet: att hålla med Kammarkollegiet eller att i strid med utredningen släppa igenom förslagen. Regeringen kom att hålla med Kammarkollegiets ställningstagande, detta innebar i praktiken ett underkännande av de regionala politikernas gränsdragningar.

Den hands-off metod som tillämpades i samband med Ansvarskommitténs slutrapportering kom här att ändra karaktär. De regler och procedurer som tillämpades efter den initiala institutionella designen ändrades. Med andra ord förblev den institutionella designen orörd, men via mål- och ramverksstyrning sattes här nya ramar som skapade förutsättningar för nya politiska mål och ställningstaganden. Att skifta strukturen är som jag tidigare antydde i teorikapitlet ett viktigt handlingsätt ifall governancenätverket inte är synkroniserat med metastyraren.

5.1.2.2 – Hur förenas det statliga förhållningssättet med de regionala aktörernas reaktioner på ”spelplanen”?

Då Jämtlands läns landsting fick Kammarkollegiets begäran om yttrande till konsultrapporten så reagerade nästan samtliga kommuner i Jämtland på att det inte fanns med ett alternativ som omfattade Jämtlands län tillsammans med Västernorrlands län. I samband med att ansökan om MittSverige avstyrktes lades om än inte arbetet från föreningen MittSveriges sida ned. Likt tidigare vann här kraften för *geografi* rum, en institutionalisering av kraften skedde genom att

den lokala förankringen nämns i remisserna⁸⁶ samt att kommunerna själva uttalade sig, därmed blev frågan mer formaliserad.

5.2 – Efter Kammarkollegiets yttrande

Efter att Kammarkollegiet lade fram sitt yttrande till regeringen och ett beslut fattades, kom det att ske lite av en omstart i regionfrågan. En ny aktör dök upp i spelet och frågan om hur Jämtland skulle regionaliseras togs upp på nytt.

5.2.1 - Tilläggsdirektiv SOU 2010:12

I samband med regeringens beslut om att gå i linje med Kammarkollegiets yttrande den 11 februari 2010, så fattades även beslutet om att överlåta regionfrågan till särskilde utredare Mats Sjöstrand. Utredaren hade sedan juni 2009 redan påbörjat sitt arbete med att se över den *statliga* regionala förvaltningen, han fick nu ett tilläggsdirektiv (SOU 2010:12) där uppdraget formulerades:

”Utöver det ursprungliga uppdraget ska utredaren, utifrån Kammarkollegiets yttrande pröva om det för Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands läns landsting, är möjligt att finna en gränsdragning som uppfyller indelningslagens krav. Utredaren ska i detta sammanhang även ta ställning till eventuella önskemål från berörda kommuner om länsbyte.”

Vidare formulerade tilläggsdirektivet att:

”Om önskemål framförs av andra landsting om indelningsändringar, ska utredaren i lämplig omfattning bistå dessa med att, utifrån ett helhetsperspektiv, finna en möjlig geografisk indelning som kan leda till bestående fördel.”

5.2.1.1 – Hur förhåller sig till de statliga dokumenten till ”spelplanen” med regionala aktörer?

En ny aktör introduceras här som har möjlighet till aktivt deltagande med de regionala aktörerna, dock utan politiskt inflytande. Utredarens tilläggsdirektiv betonar vikten av ett regionalt och politiskt samförstånd utifrån Ansvarskommitténs syn på hur

⁸⁶ Kammarkollegiets Yttrande – 2009-11-10, Dnr 12-3296-09

regionaliseringsprocessen ska gå till. Detta perspektiv om att regionaliseringen ska bli till ”underifrån” härleds till hands-off metodens institutionella ram som kräver att enighet blir till.

Ett till skifte i regeringens metastyrning av regionreformen sker nu genom att ett element från hands-on dyker upp i form av en variant av *processledning*. Det vill säga något av en möjlighet till att minska de politiska spänningarna, och lösa konflikterna som hittills uppstått sedan Ansvarskommitténs rapport. Utredarens uppdrag i sig förtäljer dock att föga möjligheter till hands-on metodens *direkta medverkande* har gått att tillämpa, något som undersöks närmre i avsnittet nedan.

5.2.1.2 – Hur förenas det statliga förhållningssättet med de regionala aktörernas reaktioner på ”spelplanen”?

I samband med tilläggsdirektivet och regeringens svar på Kammarkollegiet yttrande så ”nollställdes” läget bland politiker. I och med att det krävdes en ny lösning påbörjades således ett nytt arbete med att finna en konstellation för Jämtland. En tidigare undersökning tar upp en politikers tankar om perioden:

”Förutom att luften helt gick ur oss alla som hållit på och jobbat med regionbildning – då när Kammarkollegiet kom med sitt utlåtande och regeringens nja, eller icke besked – så har ju tiden efter det präglats av väldigt mycket positionering.”⁸⁷

Det visade sig dock att utredarens uppdrag hade en positiv inverkan på arbetet. Samtliga av mina informanter har hävdats att utredarens tilläggsuppdrag var ett viktigt inslag. I och med uppdraget fick regionaliseringsfrågan ett slags forum och en samtalspartner från nationell nivå. Eftersom att frågan var angelägen upplevdes utredaren som ett stöd, men;

”Det blev ju mer att Mats var någon att bolla lite frågor emot, men han hade ju inget mandat att peka på någon regeringspolitik i frågan, det blev lite tamt på grund av det.”⁸⁸

⁸⁷ Lidström, A. (red) (2012) – Ett delat Norrland – på väg mot regioner s.15

⁸⁸ Intervju 4

Vad som hörde till Mats Sjöstrands uppdrag var dock inte helt klart bland regionala aktörer, en informant förklarar att kommunikationen upplevdes som väldigt otydlig och är ganska kritisk till dess avsaknad mellan nationell och regional nivå.⁸⁹ En annan informant uppfattade det som att många inte förstod vad regionreformen handlade om, att det fanns personer som frågade ”kan inte du ge oss underlaget (för beslut)” och att det kändes naturligt att försöka lägga ansvar på utredaren.⁹⁰

Samtidigt som utredaren uppfattades som ett stöd så var den initiala uppfattningen hos en av informanterna att;

”Sjöstrand hade till att börja med en starkare position och drev lite hårdare, han angav förutsättningar för att Jämtland och Västernorrland skulle kunna bli en region som fungerar. Om bara politikerna kommer in med ett beslut någorlunda snabbt och har det hyggligt förankrat så skulle han låta det gå vidare.”⁹¹

Den politiska debatten kring regionfrågan tog fart genom att ett flertal debattartiklar⁹² publicerades i media. Artiklarna diskuterade för- och nackdelarna med en gemensam region för Jämtland och Västernorrland. På grund av denna planerade konstellation krävdes det nya inriktningsbeslut från båda länen. Frågan kom först att behandlas i Västernorrland i juni 2011 där beslutet var att: ”anta inriktningsbeslut avseende sammanläggning av landstingen i Västernorrland och Jämtland till en regionkommun från och med 2015, och att meddela den statliga utredaren Mats Sjöstrand (Fi2009:07/dir.2010:12) om ... inriktningsbeslut och planer.”⁹³

I Jämtland påbörjades processen att instifta ett inriktningsbeslut några månader efter Västernorrland. I samband med detta skedde det en del viktiga moment som kom att påverka

⁸⁹ Intervju 4

⁹⁰ Intervju 5

⁹¹ Intervju 1

⁹² <http://st.nu/opinion/ordetfritt/1.2777127-vi-vill-skapa-en-stark-tillvaxtregion>
<http://ltz.se/ledaredebatt/debatt/1.2804290-unik-politisk-enighet-for-regionen>
<http://ltz.se/nyheter/ostersund/1.2794074-vill-att-landstinget-ska-jobba-for-en-folkomrostning>

⁹³ Protokoll, Landstingsstyrelsen i Västernorrland 14 juni 2011

beslutet. I augusti presenterade företrädare för Centerpartiet i Jämtland att de var positiva till en regionbildning mellan Jämtland och Västernorrland. Ett slutgiltigt ställningstagande för partiet skulle dock tas vid Centerpartiets distriktsstämma först då SKL presenterat sina analyser för en sådan regionreform.⁹⁴

Landstingsstyrelsen i Jämtland beslutade om avsiktsförklaring kring regionbildning med Västernorrland i oktober 2011⁹⁵. Detta var innan Centerpartiet tagit ett slutgiltigt ställningstagande i frågan, varför partirepresentanter avstod från att rösta. Även moderaterna reserverade sig i frågan vilket innebar att en oenig styrelse beslutade. Oenigheten förklaras av en informant som att:

*”Väldigt sent fick vi klart för oss att hela förloppet förutsätter att alla kommuners fullmäktigeförsamlingar ska hantera frågan. Detta satte stor tidspress på alla politiker... utredaren påstod att han sagt det hela tiden, men ingen har uppfattat just det direktivet.”*⁹⁶

Då Centerpartiet hade sin distriktsstämma två dagar innan sammanträdet i landstingsfullmäktige, beslutade de om att rösta för beslutet om regionbildning under förutsättning att det utreds mer. Partiets beslut sågs i media som ett intryck⁹⁷ av den insändare som skrev av 154 läkare i Östersunds-Posten ett par dagar innan. Läkarna poängterade en avsaknad av konsekvensbeskrivning för regionbildningen ur patienters synvinkel.⁹⁸ Samma dag som landstingsfullmäktige skulle ha stämma utannonserade Centerpartiet sitt ställningstagande i media:

”Vi säger därför ja till att fortsätta utreda ett möjligt samgående med Västernorrland. Processen behöver ändå mer av utredande, konsekvensanalyser

⁹⁴ ”En mittregion kan stärka Jämtland/Härjedalen“ Östersunds-Posten 11 augusti 2011

⁹⁵ Protokoll, Landstingsstyrelsen i Jämtland 26 oktober 2011

⁹⁶ Intervju 3

⁹⁷ <http://op.se/lanet/1.4096435-centern-sager-ja-till-region-mittsverige>

⁹⁸ <http://op.se/opinion/debatt/1.4089182-hur-blir-sjukvarden-for-vara-patienter-vid-en-region-med-vasternorrland->

och ekonomiska garantier. Det kräver mer av politisk återkoppling. Dagens beslut får därför inte vara bindande.”⁹⁹

Landstingsfullmäktige beslutade den 15 november att arbeta vidare med en regionbildning tillsammans med Västernorrland från och med 2015. Vid detta sammanträde fick Centerpartiet igenom sina synpunkter vilket innebar att ”Fullmäktige ska noga följa förhandlingarna och utarbetande av underlag och lyfta frågan för nytt ställningstagande under 2012.”¹⁰⁰ Beslutet skapade frågor om hur processen ska fortsätta, kommentarer från både förespråkare och motståndare till regionbildningen publicerades i media.

”Den politiska debatten kom först i slutet då mer förankring (bland kommunerna) efterlystes”¹⁰¹

Dock så var det problematiskt att diskutera regionaliseringen, det saknades enligt en informant del information att ta ställning till:

”När det gäller kommunikation och sjukvård hade det varit en fördel, om staten talade om hur de ser sin roll i att skapa någorlunda likvärdiga förutsättningar i landet – detta hade varit välgörande att ha med sig när man diskuterar organisation ute i landet.”¹⁰² ...”Mats har ju inte haft något mandat att svara bu-eller-bä på vilka alternativ som kan gälla, och därför har ju inte den kommunikationen varit till 100%-igt stöd för de som jobbar med regionfrågan.”¹⁰³

Uppfattningarna om signalerna som skickades i samband med beslutet var tvetydiga. En del tolkade det som att processen med att bilda en ny region är över, andra att det var en markering att regionen faktiskt ska bli av.^{104 105 106 107}

⁹⁹ <http://op.se/opinion/regiondebatt/1.4099290-centern-vill-utreda-mer-men-binder-inte-upp-sig>

¹⁰⁰ Protokoll, Jämtlands läns landsting Landstingsfullmäktige 11 november 2011

¹⁰¹ Intervju 2

¹⁰² Intervju 1

¹⁰³ Intervju 4

¹⁰⁴ <http://st.nu/medelpad/1.4105446-regiongiftermal-med-forhinder>

¹⁰⁵ <http://allehanda.se/start/ornskoldsvik/1.4108191-ornskoldsvik-ser-oppning-norrut>

En intressant företeelse i det här avsnittet är framträdandet av [Mydskes](#) teoretiska kraft för sektor, dvs. kraften för professioner och myndigheter. En integration sker där kraften för sektor knyts närmre kraften för parti, något som märks vid exempelvis Centerpartiets intryck av de 154 läkarnas tidningsinsändare.

Viktigt att nämna är här bidraget till det stora governancenätverk som går att identifiera i Jämtland: föreningen Framtid för Jämtland som bildades i slutet av 2010. Föreningen har varit en stark drivande kraft i frågan kring Jämtlands utfall. Föreningen har drygt 350 medlemmar och representanter har i bred utsträckning fört dialog med allmänheten och politiker i opinionsfrågor.^{108 109} Utifrån teorin om påverkande krafter på regional nivå har föreningen representerat både geografiska, politiska och sektoriella krafter. Detta har skett på både den regionala och lokala nivån och föreningen därmed bidragit till en balansering av de tre krafterna i Jämtland.

5.2.2 – Delrapport Fi 2009:07/2012/1

Som en följd av beslutet i Jämtlands landstingsfullmäktige skrev utredaren Mats Sjöstrand en kommentar och ifrågasatte händelsen:

”Det går inte att bilda region med ångerrätt, hanteringen av frågan blev betydligt krångligare efter beslutet i Jämtland. Signalen blir helt fel i en situation där regeringen har sagt att de vill att frågan ska komma underifrån, med stark förankring politiskt. Att i det läget säga att vi vill ha en ansökan med ångerrätt blir ett egendomligt förfarande.”¹¹⁰

Det meddelades också att politikerna har till påsk på sig att komma överens:

”Om de kommer in med en ansökan innan påsk finns det fortfarande en möjlighet att bilda region, men de måste först täcka alla hålen på politisk nivå mellan Västernorrland och Jämtland.”¹¹¹

¹⁰⁶ <http://ltz.se/asikter/debatt/1.4099163-hojd-skatt-efter-regionbildningen>

¹⁰⁷ <http://op.se/opinion/debatt/1.4204478-salj-inte-ut-jamtland-harjedalen->

¹⁰⁸ <http://ltz.se/asikter/debatt/1.4233985-de-forlorar-mest-pa-regionen>

¹⁰⁹ <http://ltz.se/asikter/debatt/1.4098929-stornorrland-eller-mittsverige-vad-vill-du->

¹¹⁰ <http://ltz.se/nyheter/ostersund/1.4114054--kom-overens-innan-pask-annars-ingen-region->

¹¹¹ Ibid

5.2.2.1 – Hur förhåller sig till de statliga dokumenten till ”spelplanen” med regionala aktörer?

Ett delbetänkande av Mats Sjöstrand (Fi 2009:07/2012/1) publicerades i januari 2012 där det fastslogs att det till följd av beslutet kvarstår en osäkerhet kring Jämtlands inställning till en sammanställning. På grund av detta kunde utredningen inte ta ställning till Jämtlands ansökan. I samband med delbetänkandet ställdes det upp ett antal nya villkor för att regionreformen ska bli av den 1 januari 2015:

- ”Viljan hos landstinget i Jämtlands län att genomföra en landstingssammanläggning måste förtydligas genom ytterligare beslut i landstingsfullmäktige.
- Den slutliga geografiska omfattningen av ett nytt landsting måste fastställas. För att bidra till klarhet vad gäller omfattningen av det nya landstinget bör kommunernas inställning inhämtas. Av kommunernas beslut bör framgå hur man ser på en sammanläggning samt om kommunen vid en sammanläggning har för avsikt att ansöka om länsbyte. Det bör dock noteras att en sammanläggning av landsting är möjlig även om enskilda kommuner är emot en sådan. De kommunala besluten bidrar även till att klargöra den politiska förankringen av en landstingssammanläggning.
- För att en ny sammanläggning ska kunna träda i kraft de 1 januari 2015 bör ett klargörande lämnas till regeringskansliet. Utredningen bedömer att det kompletterande underlaget, i form av en ansökan, bör lämnas senast under mars månad 2012.”

I samband med att nya krav ställdes sattes det nu ytterligare nya spelregler för regionreformen, samtidigt som en tidspress kom in i bilden om att frågan måste lösas skyndsamt. Likt fallet där utredaren tillträdde 2010 är det här ett skifte av *mål- och ramverksstyrningen* som tar form, samtidigt som den *institutionella designen* av hur regionreformen ska gå till förblir den samma. Metoderna för hands-off gör sig alltså här än en gång påmind, även om *processledningen* som en del av hands-on visar sig genom utredarens bidrag till nätverk via sitt uttalande.

5.2.2.2 – Hur förenas det statliga förhållningssättet med de regionala aktörernas reaktioner på "spelplanen"?

Ett par veckor efter att delbetänkandet hade kommunicerats vände Moderaterna i Västernorrland i frågan genom att inte längre stå bakom en regionbildning med Jämtland. Den bakomliggande anledningen var tvetydigheten i beslutet i Landstingsfullmäktiges beslut.¹¹² Ordförande i regionberedningsgruppen i Västernorrland lämnade sitt uppdrag. Ungefär samtidigt meddelade både Centerpartiet och Socialdemokraterna i Jämtland att de också backade i frågan om regionbildning. Ett formellt meddelande presenterades den 26 januari 2012 på Västernorrlands läns landstings hemsida där det konstaterades att

*"... det inte finns tillräckligt stark politisk majoritet för att arbeta vidare med en ansökan om sammanläggning av Västernorrland och Jämtland"*¹¹³

Centerpartiet uttryckte i en debattartikel¹¹⁴ att de nu förordade en regionbildning med enbart Jämtlands län, något som även Moderaterna gjorde¹¹⁵. Frågan kring att bilda en egen region för Jämtland kändes enligt en informant som något som inte var orimligt, "när ansvarsutredningen kom så hade ju den ett antal kriterier, sedan blev det ju tydligt att dessa kriterier inte är så viktiga (genom att Halland och Gotland regionaliserades 2011)".¹¹⁶

Utredaren var vid det här tillfället inte lika närvarande då han "… så småningom upplevde ... att beslutsunderlaget för frågan var urvattnat och blev lite försiktigare i sitt sätt att agera"¹¹⁷

Frågan om att bilda en region Jämtland togs upp den 14 februari 2012 på ett extratillsatt sammanträde i Landstingsstyrelsen.¹¹⁸ Styrelsen avslutade inledningsvis frågan om att bilda region tillsammans med Västernorrland, därefter togs ärendet upp om att;

¹¹² <http://ltz.se/nyheter/ostersund/1.4314305-det-blir-ingen-region>

¹¹³ <http://www.lvn.se/Om-oss/Pressrum/Pressmeddelanden/Vasternorrland-och-Jamtland-konstaterar-gemensamt--det-blir-ingen-region-nu/>

¹¹⁴ <http://op.se/opinion/debatt/1.4329296-nu-maste-vi-diskutera-framtiden-inte-kartan>

¹¹⁵ <http://op.se/lanet/1.4340574-aven-moderaterna-vill-ha-region-jamtland>

¹¹⁶ Intervju 4

¹¹⁷ Intervju 1

¹¹⁸ Protokoll, Landstingsstyrelsen i Jämtland 2012-02-14

”Marianne Larm Svensson (C) och Finn Cromberger (FP) har lämnat in ett initiativvarende till Landstingsstyrelsen ... om att Landstingsstyrelsen tar initiativ till att skyndsamt utröna om det finns politiskt stöd för att hos regeringen ansöka om att bilda en regionkommun av Jämtlands läns landsting.”

samt att

”Christer Siwertsson (M) lämnat in ett initiativvarende till Landstingsstyrelsen om att Landstingsstyrelsen tar initiativ till att före påsk formulera en ansökan till regeringen om att få bilda Region Jämtlands län, och att det formella beslutet i fullmäktige bör kunna tas vid fullmäktige i april 2012.”

Beslutet i Landstingsstyrelsen blev att avvakta med ett ställningstagande med sikte mot regionbildning först 2019. Motiveringen var här att det är för kort tid fram till påsk 2012 (8 veckor) för att frågan ska kunna hanteras seriöst.¹¹⁹ Dagen efter hölls ett möte för Jämtlands landstingsfullmäktige där samma beslut fattades.¹²⁰

Ser vi till teorin om de påverkande krafterna på regional nivå, går det att se att en demokratisering av kraften för politik här fann nytt rum genom att nya politiska ställningstaganden kom upp på agendan. Genom att regionaliseringsfrågan inte fick fotfäste kom det dock inte in någon ny ansökan i tid under mars månad 2012. Därmed gick frågan för en tredje gång tillbaka till ett ”status quo” där Jämtland förblev orört, nästa möjlighet till regionbildning blir 2019. Kvar blev regionförbundet för Jämtland utan direktvalda politiker. Ett antal debattartiklar publicerades i anslutning till att frågan lades ner som argumenterade emot ett läge i Jämtland där länet styrs av en ett sådant regionförbund (tillsammans med länsstyrelsen).^{121 122 123}

¹¹⁹ Protokoll, Landstingsstyrelsen i Jämtland 2012-02-14

¹²⁰ Protokoll, Landstingsfullmäktige i Jämtland 2012-02-15 s. 42-50

¹²¹ <http://op.se/opinion/debatt/1.4423440-bilda-region-jamtland-nu>

¹²² <http://ltz.se/asikter/ordetfritt/1.4425276-darfor-dog-regionfragan>

¹²³ <http://www.framtidjamtland.se/Absolut%20nodvandigt%20med%20ny%20samhallsorganisation,%20Framtid%20for%20Jamtland,%20OP%2020120216.pdf>

5.2.3 – ”Civilminister pressar inte för storregion”

Regeringens sista svar på läget i regionreformen var då civilminister Stefan Attefall (KD) sa att han inte kommer att trycka på politiskt för fler storregioner. ”Jag tycker samtidigt att det måste vara varje respektive län eller region som själva kommer fram till detta.“ - sa han i Sveriges Radio och antydde därmed att reglerna för reformen kommer att förbli desamma (trots det politiska läget i Jämtland).¹²⁴

5.2.3.2 – De regionala aktörernas tillämpning av Ansvarskommitténs krav m.m.

I avsnitten ovan har processpåringarna gett en bred bild av händelseförloppet och gett fokus på vissa händelser och reaktioner i anslutning till dem. Det finns dock värdefulla uttalanden från informanterna som bättre lämpar sig som tankar kring processen som helhet, dessa presenteras nedan.

En viktig del av ramverket kring regionbildningsprocessen presenterades tidigare i det här kapitlet i avsnitt [5.1.1](#), nämligen Ansvarskommitténs krav på att det krävs ett stort mått av lokalt och regionalt inflytande genom hela processen¹²⁵. Detta krav har kommit att kallas för ”underifrånperspektivet”, samtliga informanter har förklarat att detta perspektiv haft mycket dålig förankring:

Nej aldrig... partierna har inte levt upp till underifrånperspektivet.¹²⁶ Politikerna försökte genomföra en region med Västernorrland utan att egentligen lyfta fram frågan för allmänheten.¹²⁷ ... det har funnits mycket mer att önska av samtal med medborgare.¹²⁸

Anledningarna till varför perspektivet inte funnit mer förankring i beslutsprocessen förklaras på olika sätt, tidigare i min analys lyfter jag hur en informant beskriver att kravets innebörd inte tydligt framkommit bland inblandade i regionprocessen (se [5.2.1.2](#))¹²⁹. En annan anledning har varit att det varken funnits politiker som orkat ta upp ämnet eller människor som velat höra sådant (regionaliseringsfrågor) i sin vardag.¹³⁰ Ytterligare ett perspektiv har

¹²⁴ <http://www.dn.se/nyheter/sverige/minister-pressar-inte-for-storregion>

¹²⁵ Ansvarskommitténs betänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (2007:10) s.297

¹²⁶ Intervju 5

¹²⁷ Intervju 1

¹²⁸ Intervju 4

¹²⁹ Intervju 3

¹³⁰ Intervju 5

varit att politiker sett regionfrågan som ett "elitprojekt" som helst skulle beslutas av politiker för att de hade mandat i frågan¹³¹ och att det "saknades ett folkligt intresse" överlag.¹³² En attitydundersökning som gjordes pekade på att 90 procent av jämtarna kände sig dåligt informerade om de diskussioner som pågår på regional nivå om Jämtlands framtid.¹³³

En viktig fråga uppstår hur det skulle se ut om regeringen hade varit mer pådrivande i regionprocessen kring Jämtland. Ansvarskommittén ställde ett krav om att "staten och de politiska partierna nationellt ska visa ledarskap och ge en process med lokalt och regionalt inflytande sådana villkor att det kan föras i hamn..."¹³⁴ mina informanter har även i denna fråga framfört blandade svar.

*"Ser man på det ur ett sådant perspektiv (där medborgare inte orkar lyssna och politiker inte orkar ta upp ämnet bland folket) så hade det varit bättre med en "pappa" som kommer och visar med hela handen att "så här ska det vara"."*¹³⁵

*"Jag tycker att regeringen måste ha en agenda på tidsperspektivet, funderingar över innehåll samt vad som är, och inte är möjligt rent geografiskt. Ett antal kriterier och bättre tydlighet och bättre mandat till någon som kan svara på frågor från regionbildandet ... Frågade man ministrarna så blev det svävande svar."*¹³⁶

Samtidigt har argument framförts kring Jämtlands identitet, något som både tagits hänsyn till i Kammarkollegiets slutbetänkande "De regionala identiteterna i norra Sverige är, med undantag av Jämtland, svaga"¹³⁷, i tidigare studier: "Vi har haft den här indelningen i trehundra år och ska vi lösa det här underifrån, bli överens inom kommunledning, mellan

¹³¹ Intervju 3

¹³² Intervju 4

¹³³ <http://ltz.se/nyheter/ostersund/1.3900656-bara-en-av-tio-har-kunskap-om-regionfragan>

¹³⁴ Ansvarskommitténs betänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (2007:10) s.301

¹³⁵ Intervju 5

¹³⁶ Intervju 4

¹³⁷ Sweco Eurofutures (2009): Regionkommuner i norra Sverige – Kammarkollegiets konsultremiss

partier, landsting, ja då kan vi hålla på i trehundra år till.”¹³⁸, samt en av informanterna till den här uppsatsen:

”Det är en väldigt lokalpatriotisk stämning i länet, varför reformer kan bli svåra att genomdriva. Man sätter sig inte på jämtar och beslutar över deras huvuden. Det hade varit förödande för regeringen om de hade kommit med pekpinna och propåer.”¹³⁹

6. Diskussion och slutsatser

Nedan följer de slutsatser som jag dragit utifrån min analys. Slutsatserna är teoretiskt härledda och förståelse kring begreppen underlättar för läsaren. Begreppen har tidigare presenterats i teorikapitlet ([kapitel 3](#)).

Syftet med den här uppsatsen har varit att bidra med kunskap till hur nätverk formas och mobiliseras, hur metastyrning påverkar det som produceras i nätverk samt hur förhandlingar i nätverk är metastyrda. Genom att fråga hur staten har påverkat villkoren för regionreformen, och hur de regionala aktörerna i Jämtland har reagerat på villkoren, har mitt analysverktyg hjälpt mig destillera fram nedanstående svar.

Det som är intressant att se kring den här reformen är de tydliga resultat som träder fram. Utan att närmare analysera regionaliseringsprocessen fick jag till en början en skenbild av att inträdet av en processledare var ett sätt för regeringen att kontrollera processen genom hands-on styrning. En person som tidigare har varit generaldirektör (Mats Sjöstrand) kan må hända vara en mycket lämplig processledare, men föga delar av utredarens handlingar och uppdrag har varit förknippat med hands-on styrning. Även om processledning per definition hjälper till att minska spänningar och lösa konflikter (genom att komma med sakliga bidrag till nätverket) så har tilläggsuppdraget för Sjöstrand saknat den väsentliga delen av aktivt deltagande. Med aktivt deltagande menar jag att utredaren inte har haft någon möjlighet att varken rikta eller påverka processen, även om det verkar vara just det som många politiska jämtar har önskat sig. På grund av att den teoretiska delen av aktivt deltagande har lyst med sin frånvaro, är det därmed svårt att påstå att hands-on styrning tagit form i processen.

¹³⁸ Lidström, A. (Red) (2012) – Ett delat Norrland – på väg mot regioner? S.33

¹³⁹ Intervju 2

Genom att forma regler och procedurer för regionreformen via institutionell design, skapades grundförutsättningarna för regionprocessen att ta form genom Ansvarskommitténs slutrapport. Detta har varit en del av den hands-off styrning som gått att identifiera, dock så har den mål- och ramverksstyrning som är menad att skapa syfte och riktning för nätverk varit vag, och nästintill uteblivit till förmån för de regionala aktörerna att ska skapa sin egen riktning. Denna riktning har på regional nivå varit mycket omdebatterad på grund av de olika politiska inställningarna kring vad som mest gagnar Jämtland – varför debatten funnit så mycket utrymme i media. Ser vi till de påverkande krafterna på regional nivå så har de ändrats successivt i förhållande till varandra likt den politiska debatten. Regelverket för hur spelet ska gå till kan måhända ha funnits, underifrånperspektivet är ett sådant exempel. Dock så har perspektivet inte tillämpats tillräckligt väl, och frågan kring regionreformen har därför inte i tillräckligt bred utsträckning funnit rum i valmannakåren. Anledningen till varför underifrånperspektivet inte tillämpades är en intressant diskussion, jag finner dock att det är effekten i sig som här spelar roll: dess bristfälliga förankring är en av anledningarna till Jämtlands ”status quo” i det politiska läget.

En fråga som uppstår är vad det är som har hindrat hands-on styrning från att vinna rum. Jag har här identifierat två faktorer, båda faktorerna bidrar till problemet från olika håll. För det första har vi diskussionen kring Jämtland och dess identitet: Jämtlands identitet går att härleda till Per Kristen Mydskes teori om tre påverkande krafter på regional nivå. Identiteten kan ses som en del av den lokala förankringen som finns i Jämtland ([geografiaspekten](#)) och har varit en viktig tryckpunkt, både i politiska diskussioner på regional nivå, men har också tagits hänsyn till av Ansvarskommittén. På grund av att denna aspekt funnit legitimitet och formella premisser i det politiska systemet kan den således ha kunnat hindra hands-on metoder, genom att frågan är och har varit en synnerlig regional angelägenhet. Denna angelägenhet är något som står i direkt anknytning till statens hänsyn om att de regionala aktörerna ska skapa sin egen riktning kring hur Jämtland ska utvecklas.

Det andra möjliga svaret kring vad det är som har hindrat hands-on styrning från att vinna rum härleds till den samhällsvetenskapliga doktrinen kring new public management. Svaret grundar sig i det faktum att new public management förespråkar mål- och ramverksstyrning (den ena teoretiska halvan av hands-off) bland politiker. Samtidigt förespråkas tjänstemän på ledningsnivå att styra via institutionell design (den andra teoretiska halvan av hands-

off).¹⁴⁰ ¹⁴¹ New public management som går förenat med flernivåstyrning och governancenätverk går därför inte helt förenat med den fullständiga metastyrningsteorin kring hur dessa governancenätverk ska styras. Detta förklaras genom att metastyrningsteorin påvisar att framgångsrikt metastyre är en kombination av hands-off och hands-on.

Tillämpningen av metastyrning i en new public management-miljö blir på grund av ovanstående resonemang smalare än vad som behövs för att styrningen ska bli lyckad: Det är alltså inte frågan om hur regeringen har balanserat sitt metastyre genom att tampas med dess dilemman, snarare vilka delar av metastyret som haft möjlighet att finna rum under givna premisser. Med andra ord blir det aktuellt att diskutera hur metastyrning bäst kan tillämpas i den offentliga förvaltningen, en tillämpning som sett ur den här uppsatsens perspektiv kan finna bättre nytta av de verktyg för metastyrning som erbjuds.

¹⁴⁰ Sorensen, E. (2006) Metagovernance – The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance i *The American Review of Public Administration* 2006 36: 98

¹⁴¹ Yang, K., Bergrud, E. (red.) (2008) - *Civic Engagement in a Network Society*

7. Referenser

7.1 Böcker och rapporter

Ansvarskommittén, SOU 2003:123, *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*

Ansvarskommittén, SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande*

Bache, I, Flinders, M (2010) – *Multi-level governance*

Bergmann-Winberg von, M-L och Tallberg, J red. (2010) *Flernivåstyrning, framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten. SKL m.fl.*

Esaiasson, P. (2012) – *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*

Hardin, G. (1968) - *Science, New Series, Vol. 162, No. 3859. (Dec. 13, 1968), s. 1243-1248*

Hooghe, L. and G. Marks, (2003) *Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance i American Political Science Review, Vol. 97 No. 2*

Kammarkollegiets Yttrande – 2009-11-10, Dnr 12-3296-09

Kickert, W.J.M. (1993) – *Autopoiesis and the Science of (Public) Administration: Essence, Sense, and Nonsense i Organization Studies, 14, (2), oo. 261-78*

Klijn, E-H. Edelenbos, J. (2006) – *Meta-governance as Network Management i Theories of Democratic Network Governance s.199-213*

Kooiman, J. (red.) (1993) – *Modern Governance: New Government-Society Interactions*

Kooiman, J. (2000) – *Societal Governance: Level, Modes and Orders of Social-Political Interaction i J. Pierre (red.), Debating Governance: Authority, Steering and Democracy) pp 138-164*

Lennartsson, A (2007) – *Mellan politik och funktion – En studie av öresundskomiteen som en politisk arena ur ett radikaldemokratiskt perspektiv, Examensarbete, Lunds Universitet*

Lidström, A. (Red) (2009) – *Kan norra Sverige regionaliseras?*

Lidström, A. (Red) (2012) – *Ett delat Norrland – på väg mot regioner?*

Mayntz R. (1993) – *Modernization and the Logic of Interorganizational Networks, i J. Child et. Al – Societal Change Between Markets and Organization*

Mayntz, R. – *Governing Failure and the Problem of Governability, i Kooiman, J. (red.) (1993) – Modern Governance s.9-20*

Mydske, P. K. (red.)(2006) – *Skandinaviske Regioner – Plass for Politikk?*

- Niklasson & Tallberg (2010) – *Forming a regional policy in Sweden: Where will the contradictory policies lead?*
- O’Toole, L. J. Jr. (2006) – *Governing Outputs and Outcomes of Governance Networks I Theories of Democratic Network Governance s.217*
- Jämtlands läns landsting, Landstingsfullmäktige, Protokoll 2008-06-23/24
- Jämtlands läns landsting, Landstingsfullmäktige, Protokoll 2011-11-11
- Jämtlands läns landsting, Landstingsfullmäktige, Protokoll 2012-02-15
- Jämtlands läns landsting, Landstingsstyrelsen, Protokoll 2011-10-26
- Jämtlands läns landsting, Landstingsstyrelsen, Protokoll 2012-02-14
- Landstinget Västernorrland, Landstingsstyrelsen, Protokoll 2011-06-14
- Scharpf, F.W. (1997) – *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*
- Sorensen, E. and Torfing, J. (2003) – *Network Politics, Political Capital, and Democracy i International Journal of Public Administration, 26 (6) pp. 609-34*
- Sorensen, E. (2006) *Metagovernance – The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance i The American Review of Public Administration 2006 36: 98*
- Sorensen, Eva; Torfing, Jacob (2006) – *Theories of Democratic Network Governance*
- Styrelseprotokoll – Styrelsen för Ideell förening för bildande av Region MittSverige, Konstituerande styrelsemöte den 3 februari 2009
- Sweco Eurofutures (2009): *Regionkommuner i norra Sverige – Kammarkollegiets konsultremiss*
- Fi 2009:07, *Utredningen om översyn av statlig regional förvaltning m.m.*
- Dir. 2009:62, *Översyn av statlig regional förvaltning m.m.*
- Dir. 2010:12, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av statlig regional förvaltning m.m.*
- Torfing, J. Et Al. (2012) – *Interactive Governance – Advancing the Paradigm*
- Yang, K., Bergrud, E. (red.) (2008) - *Civic Engagement in a Network Society*
- Zehavi, Amos. *New Governance and Policy Instruments: Are Governments "Going Soft"? i Levi-Faur, D., ed. (2012) – Oxford Handbook of Governance, kap. 16*

7.2 Tidningsartiklar

Dagens Nyheter, 2005-02-04, Persson vill avskaffa landstingen
<http://www.dn.se/nyheter/politik/persson-vill-avskaffa-landstingen>

Dagens Nyheter, 2009-01-28, Regionfrågan
<http://www.regeringen.se/sb/d/11548/a/119423>

Dagens Nyheter, 2012-03-12, Minister pressar inte för storregion
<http://www.dn.se/nyheter/sverige/minister-pressar-inte-for-storregion>

Länstidningen Östersund, 2011-03-02, Unik politisk enighet för regionen
<http://ltz.se/ledaredebatt/debatt/1.2804290-unik-politisk-enighet-for-regionen>

Länstidningen Östersund, 2011-02-25, Vill att landstinget ska jobba för en folkomröstning
<http://ltz.se/nyheter/ostersund/1.2794074-vill-att-landstinget-ska-jobba-for-en-folkomrostning>

Länstidningen Östersund, 2011-09-13, Bara en av tio har kunskap om regionfrågan
<http://ltz.se/nyheter/ostersund/1.3900656-bara-en-av-tio-har-kunskap-om-regionfragan>

Länstidningen Östersund, 2011-11-15, Höjd skatt efter regionbildningen
<http://ltz.se/asikter/debatt/1.4099163-hojd-skatt-efter-regionbildningen>

Länstidningen Östersund, 2011-11-15, Stornorrland eller Mittsverige - vad vill du?
<http://ltz.se/asikter/debatt/1.4098929-stornorrland-eller-mittsverige-vad-vill-du->

Länstidningen Östersund, 2011-11-19, "Kom överens innan påsk annars ingen region"
<http://ltz.se/nyheter/ostersund/1.4114054--kom-overens-innan-pask-annars-ingen-region->

Länstidningen Östersund, 2011-12-27, De förlorar mest på regionen
<http://ltz.se/asikter/debatt/1.4233985-de-forlorar-mest-pa-regionen>

Länstidningen Östersund, 2012-01-23, Det blir ingen region
<http://ltz.se/nyheter/ostersund/1.4314305-det-blir-ingen-region>

Länstidningen Östersund, 2012-02-27, Därför dog regionfrågan
<http://ltz.se/asikter/ordetfritt/1.4425276-darfor-dog-regionfragan>

Landstinget Västernorrland, 2011-11-15, Sälj inte ut Jämtland/Härjedalen!
<http://www.lvn.se/Om-oss/Pressrum/Pressmeddelanden/Vasternorrland-och-Jamtland-konstaterar-gemensamt--det-blir-ingen-region-nu/>

Sundsvalls Tidning, 2011-11-16, Regiongiftermål med förhinder
<http://st.nu/medelpad/1.4105446-regiongiftermal-med-forhinder>

Sundsvalls Tidning, 2011-02-23, Vi vill skapa en stark tillväxtregion
<http://st.nu/opinion/ordetfritt/1.2777127-vi-vill-skapa-en-stark-tillvaxtregion>

Sveriges Radio, 2011-11-18, Det är lite ångervecka över regionbeslutet
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=427&artikel=4809987>

Sveriges Radio, 2012-02-06, Staten väntar inte på nya regioner
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=86&artikel=4948895>

Örnsköldsviks Allehanda, 2011-11-17, Örnsköldsvik ser öppning norrut
<http://allehanda.se/start/ornskoldsvik/1.4108191-ornskoldsvik-ser-oppning-norrut>

Östersunds-Posten, 2011-08-11, En mittregion kan stärka Jämtland/Härjedalen
<http://op.se/opinion/debatt/1.3794594-en-mittregion-kan-starka-jamtland-harjedalen>

Östersunds-Posten, 2011-11-11, Hur blir sjukvården för våra patienter vid en region med Västernorrland?
<http://op.se/opinion/debatt/1.4089182-hur-blir-sjukvarden-for-vara-patienter-vid-en-region-med-vasternorrland->

Östersunds-Posten, 2011-11-12, Analysera sjukvårdsfrågorna nu
<http://op.se/opinion/debatt/1.4093064-analysera-sjukvardsfragorna-nu>

Östersunds-Posten, 2011-11-13, Centern säger ja till region Mittsverige
<http://op.se/lanet/1.4096435-centern-sager-ja-till-region-mittsverige>

Östersunds-Posten, 2011-11-15, Centern vill utreda mer – men binder inte upp sig
<http://op.se/opinion/regiondebatt/1.4099290-centern-vill-utreda-mer-men-binder-inte-upp-sig>

Östersunds-Posten, 2011-11-15, Sälj inte ut Jämtland/Härjedalen!
<http://op.se/opinion/debatt/1.4204478-salj-inte-ut-jamtland-harjedalen->

Östersunds-Posten, 2012-01-28, Nu måste vi diskutera framtiden – inte kartan
<http://op.se/opinion/debatt/1.4329296-nu-maste-vi-diskutera-framtiden-inte-kartan>

Östersunds-Posten, 2012-02-01, Även Moderaterna vill ha Region Jämtland
<http://op.se/lanet/1.4340574-aven-moderaterna-vill-ha-region-jamtland>

Östersunds-Posten, 2012-02-16, Absolut nödvändigt med ny samhällsorganisation
<http://op.se/opinion/debatt/1.4387447-absolut-nodvandigt-med-ny-samhallsorganisation>

Östersunds-Posten, 2012-02-27, Bilda region Jämtland nu
<http://op.se/opinion/debatt/1.4423440-bilda-region-jamtland-nu>

7.3 Intervjuer

Intervju 1, 2012-04-26

Intervju 2, 2012-04-27

Intervju 3, 2012-04-27

Intervju 4, 2012-05-02

Intervju 5, 2012-05-02

7.4 Övrigt

Föreningen Framtid för Jämtland
<http://www.framtidjamtland.se/>

Föreningen Region MittSverige
<http://www.jll.se/4.6ba9fa711d2575a2a7800023949.html>

Öresundsregionen
<http://www.oresundsregionen.se/>

8. Bilaga

8.1 Intervjuguide

Utredningen

Regionfrågan i Jämtland fick 2010 en statlig representant (Mats Sjöstrand) som i sina direktiv fått mandat till förhandling med länen, hur ser du på detta? Vad tycker du det inneburit?

Hur upplever du att utredarens roll har varit i förhållande till dig/er under regionbildningsprocessen? Hade det sett annorlunda ut om han inte hade varit med?

Upplever du att riktlinjerna för hur ni på regional nivå ska hantera reformen har kommunicerats väl?

Följdfråga: Känner du att utredningen haft en aktiv roll i regionbildningsprocessen?

Följdfråga: Känner du att utredningen hade gagnats av ett annorlunda ledarskap i processen?

Tycker du att det har varit tydligt från statens sida om hur de ville att regionbildningsprocessen ska gå till?

Ansvarskommittén

Ansvarskommittén hade som krav att de framtida regionerna skall växa fram på regional nivå via förhandlingar och samarbeten med stark politisk förankring, något som även kallats för underifrånperspektivet. Upplever du/ni att regionbildningsprocessen fram till november 2011 (då det beslutades om förnyad ställning till sammanslagning med Västernorrland) uppfyllt detta krav?

På vilken nivå känner du att regionfrågan varit mest förankrad på? Kommunal eller regional?

Beslutet

Efter att JLL och LVN beslutade om förnyad ställning till regionbildningen lades frågan ned i januari, vad tror du är de främsta orsakerna till beslutet?