

Samhällsutveckling – ett konfliktfält mellan statliga och kommunala värden

Åke Uhlin

Inledning

Frågan om hur ansvaret för samhällets tillväxt och utveckling ska fördelas är som bekant både aktuell och besvärlig. Den är dessutom komplex eftersom Sverige enligt Lissabonavtalet från år 2000 ska utveckla ett nationellt innovationssystem. Bakom frågan om fördelning av ansvaret för samhällsutvecklingen finns därmed åtminstone två mer övergripande frågor. Den första är denna: Vilka är över huvud taget förutsättningarna för samhället att utveckla och innovera sig?

Frågan kan tyckas egendomligt formulerad. Om man föreställer sig att samhället kan utveckla och innovera sig så betyder det ju i så fall att samhället samtidigt kan vara både subjekt och objekt, dvs. att samhället kan utveckla och innovera samhället. Dessutom, kan man verkligen sätta likhetstecken mellan utveckling och innovation? Det är nog inte så svårt att acceptera tanken att ett samhälle kan förnya och utveckla sig, även om vi är en smula osäkra på hur det i praktiken går till och vem/vilka som gör vad i en sådan process. Men kan ett samhälle självt *innovera* sig? Handlar inte detta i så fall om något som måste likna det indiska reptricket, dvs. konsten att klättra uppför ett rep som inte har något fäste? Eller för att använda en annan metafor: Handlar inte detta om att lära sig det nya utan att det finns vare sig läroböcker, lärare eller ens förebilder?

Men om vi ser på det svenska samhället från mitten av 1800-talet till mitten av 1900-talet så kan det inte råda någon tvekan om att detta samhälle politiskt, socialt, industriellt, ekonomiskt, teknologiskt, kulturellt osv. genomgick en enorm utvecklings- och innovationsprocess. Aktörerna i denna process var enskilda personer, grupper, föreningar, organisationer, partier och företag. Och alla dessa inte bara interagerade med varandra utan också med samhällets ständigt föränderliga institutionella och strukturella förhållanden. Det går inte att peka ut någon enskild aktör som huvudsaklig "förändringsagent", och inte heller någon särskild politisk, ekonomisk, teknologisk eller social institution eller struktur som orsak till det som brukar kallas framväxten av det moderna Sverige. Nej, som jag ser det var det samhället självt som både utvecklade och innoverade sig. Inom den nyare systemteorin kallas detta fenomen självorganisation, eller *auto-poiesis* (t.ex. Amin & Hausner 1997).

Den andra mer övergripande frågan är denna: Om vi nu trots allt menar att det inte bara är nödvändigt att utveckla utan också att innovera samhället, vems ansvar är det då? Ska det ske under ledning "uppifrån" genom statens försorg, eller "nedifrån" genom medborgarnas engagemang i kommunerna? Ett politiskt korrekt svar är naturligtvis att det handlar om både-och. Och ett moraliskt korrekt svar är nog att alla måste bidra. Men hur ska det gå till? Om samhällsinno-

vation sker i en självorganiserande process så följer därav att lednings- och ansvarsförhållandena blir ytterst komplexa och svåra att precisera. Det är först efteråt som historiker kan beskriva skeenden av det slaget, men då ofta i välkända gamla kategorier som "framsynta politiska ledare", "ny teknologi", "nya ekonomiska strukturer" osv. Men nu konfronteras vi med nya kategorier, som vi hanterar valhant och osäkert, och ofta med misstänksamhet. Och det finns naturligtvis ingen politiker med ansvarskänsla som kan säga att "jag föreslår att vi låter samhället självorganisera sig".

I kap 1 skriver Leif Jonsson att det pågår aktiviteter och förs diskussioner om kommunernas förutsättningar för att kunna arbeta med välfärdssamhällets förändringar och utveckling. Han fortsätter: "[E]n hel del av aktiviteterna sker utifrån nationella utgångspunkter. Att diskutera välfärdsfrågor utifrån ett nationellt perspektiv verkar vara en väl etablerad ordning i vårt land. Ibland tycks den vara så etablerad att den tas för given."

Den hypotes jag ska utveckla i det här kapitlet går ut på att detta nationella perspektiv inte bara är ett för-givet-taget sätt att diskutera välfärdsfrågor och tänka samhällsutveckling, utan att det utgör en särskild tankeordning, mer eller mindre oreflekterad, som genomsyrar det svenska tillväxt-, utvecklings- och innovationsprojektet. När staten i den nya regionala utvecklingspolitiken (prop. 2001/02:4) försöker förena denna tankeordning med krav på lokalt och regionalt engagemang öppnas ett konfliktfält mellan stat och kommun med djupa historiska rötter och vittgående implikationer för framtiden. Och även om det är lätt att se konflikterna är det ändå inte helt lätt att bli varse den tankeordning som förorsakar dem, det är trots allt det som är innebörden i det för-givet-tagna. Det är först jämfört med något annat, som vi kan se det vi oreflekterat tar för givet.

I det följande ska jag först redovisa bakgrunden till min antydda hypotes och sedan inledningsvis precisera den. Därefter ska jag med utgångspunkt i empiri från en jämförelse mellan Sörmlands län och Vestfolds fylke i Norge dels visa hur konfliktfältet mellan stat och kommun ser ut "till vardags", dels sätta in detta fält i ett nationellt perspektiv. Det här leder till att jag kan teckna konturerna av den svenska statliga tankeordningen. Genom att sedan sätta in denna ordning i ett jämförande historiskt perspektiv kan jag precisera den. Resonemanget leder avslutningsvis fram till en mer utvecklad hypotes.

Om "historisk tid"

Jag vill börja med att påstå att vi lever i en "historisk tid". Med detta menar jag emellertid inte att vi lever i en tid som kommer att få en särskild benämning i historieböckerna, som t.ex. "den industriella revolutionen" eller "mellankrigstiden". Nej, jag menar något helt annat.

För ett par tusen år sedan var begreppet historia ännu inte uppfunnet, och därmed fanns heller inte begreppet framtid. Dåtid, nutid och framtid som en linjärt fortgående process är en sen uppfinning. Under antiken berättades historier som moraliska exempel, men det fanns alltså ingen historia i den mening som vi

idag lägger i begreppet. Så småningom utvecklades en cyklisk uppfattning om historien i termer av uppgång, guldålder, nedgång, totalt kaos, ny uppgång osv. Kristendomens införande i Europa medförde en statisk uppfattning om tiden, allt var skapat färdigt av Gud och bortom domedagen fanns himmelriket eller helvetet. Det fanns alltså ingen uppfattning om historien som en utvecklingsprocess och ingen idé om en framtid som kunde planeras. Men under 1600-talet utvecklades idén om en tid bortom domedagen, och därmed började man så smått utveckla både begreppen historia och framtid. Och under det sena 1700-talets revolutionsvåg anlände framtiden, och därmed också vår nutida uppfattning om historien. Dåtiden, nutiden och framtiden ses nu i allmänhet som ett linjärt tidsflöde.

I modern tid har vi också sköljts över av betraktelser och analyser av hur dåtiden, nutiden och framtiden utgör en obönhörlig tidspil som antingen pekar mot en utopi eller en dystopti – det senare tycks vara vanligast. Oswald Spenglers *Der Untergang des Abendlandes* från 1918 och 1922 och George Orwells *1984* från 1949 är bara två av de mer kända exemplen. Bland vetenskapliga arbeten inom den här genren finns klassiker som t.ex. Daniel Bells *The Coming of Post-Industrial Society* från 1973 och nyligen Manuel Castells *The Information Age. Economy, Society and Culture* i tre mäktiga delar från åren 1996 till 1998.

Men det finns mer intressanta sätt än detta att se på hur dåtid, nutid och framtid förhåller sig till varandra. Utgångspunkten är naturligtvis att det faktiskt finns ett förflutet, ett nu, och en framtid. Men, säger t.ex. begreppshistorikern Reinhart Koselleck (2004), detta nu är inte bara den plats där framtiden blir till ett förflutet, det är också det handlingsrum där kampen står om vår förståelse av det förflutna och *samtidigt* det fält där politiska och andra intressen kämpar om gestaltningen av framtiden. Han laborerar med två kategorier som han kallar erfarenhetsrum (*Erfahrungsraum*) och förväntanshorisont (*Erwartungshorizont*). Det är inte alternativa kategorier, de är tvärtom sammanflätade och förutsätter varandra; ingen erfarenhet utan samtidig förväntan, ingen förväntan utan samtidig erfarenhet. Men det finns oftast också en spänning mellan erfarenhetsrummet och förväntanshorisonten i ett samhälle, en spänning som ökar när förväntan visar tendenser att göra sig fri från erfarenheten. Det sker när erfarenheterna blir alltmer irrelevanta och erfarenhetsrummet därmed förlorar sitt värde. Den här idén blir särskilt intressant så snart vi inser att det finns tydliga inslag av sådan alltmer erfarenhetslös förväntan i de flesta av de begrepp som idag användes när man arbetar med och analyserar samhällsutveckling. Begrepp som innovationssystem, kluster, triple helix och regionalt tillväxtprogram bygger i och för sig ofta på historiska studier, men de innehåller i sig också förväntningar som gjort sig fria från erfarenheten, därav alltså spänningen.

Den här spänningen kan emellertid ibland bli så stor att den frambringar vad Koselleck kallar "historisk tid" (alltid med anföringstecken), som i sin tur styr politiska och sociala aktörer. Han har särskilt studerat begreppsbyggnader under tider när förväntanshorisonten alltmer avlägsnat sig från alla dittills gjorda erfarenheter. Den här spänningsfyllda skillnaden mellan erfarenhetsrum och förvän-

tanshorisont begreppsliggjordes t.ex. på 1700-talet med begrepp som "upplysningstiden" och med den helt nya betydelse som begreppet "revolution" då fick. Den tidigare betydelsen var bokstavlig, dvs. en "återgående rörelse" (lat. *revolutio*). Den nya betydelse begreppet fick, och som så att säga förverkligades i och med 1789 års händelser, var att det kom att beteckna ett totalt brott med erfarenhetsrummet och en öppning mot en ny förväntanshorisont.

Kärnan i Kosellecks tes är alltså, att när erfarenhetsrummet på kort tid hotar att sprängas och alla erfarenheter tycks förlora sitt värde så blir med nödvändighet också alla gamla förväntningar osäkra, och en ny förväntanshorisont *måste* öppnas. Detta är den särskilda sorts tid som Koselleck kallar "historisk tid" och som styr politiska och sociala aktörer i den meningen att de försöker finna eller, för att använda dagens språkbruk, *innovera*, en ny förväntanshorisont.

Har vi en "historisk tid" idag? Ja, i de flesta kapitlen i den här antologin pekar författarna på olika slags brott i utvecklingen (erfarenhetsrummet) och behov av en ny samhällsorganisation (förväntanshorisont). Och går vi utanför denna författarkrets är det lätt att se att statsvetare, sociologer, historiker och andra talar om att nationalstaten sedan mitten av 1970-talet håller på att förvittra (t.ex. Vegge-land 2003, Jessop 2002, Milward 2000, Hettne, Sörlin & Østergård 1998). Ett snarlikt tema är den starka statens fall (t.ex. Rothstein & Westerhäll 2005, Sejersted 2005).¹ Reijo Miettinen (2002) hävdar dessutom att begreppet nationellt innovationssystem lanserades av OECD under 1990-talet för att politiker, tjänstemän och forskare ansåg att det behövdes nya tankeverktyg för att diagnostisera en ny epok, ja rent av för att efter nationalstatens upplösning lansera en ny världsbild. Själv menar jag (Uhlin 2005) att man måste se regeringens innovationspolitik som en symbolpolitik i ljuset av den fundamentala osäkerhet som uppstår när man säger sig försöka *innovera* hela samhället samtidigt som man uppenbart inte vill rubba dess grundläggande institutionella ramar. Staten agerar med andra ord dynamiskt konservativt, dvs. man agerar kraftfullt, men inom en ordning man egentligen inte vill, och heller inte förmår rubba (Schon 1972). Vi befinner oss således inte bara i en "historisk tid", utan också i "stridslinjen" (Arendt 2004) mellan det förgångna och framtiden. Osäkerheten om EU:s framtid efter det att fransmän och holländare i folkomröstningar sagt nej till förslaget om en EU-konstitution och den "time-out" som annonserats från kommissionen är också tydliga tecken.

Om begreppen samhälle, stat och nation

Begreppen samhälle, stat och nation spelar således en viktig roll i dessa vetenskapliga "dåtid-nutid-framtidsanalyser". Här får det räcka med några korta på-

¹ *Idéer om nationalstatens förvittring och den starka statens fall har också väckt en motdebat. Till exempel den danska tidskriften Kritik årg. 38 nr. 176/177 (2005) ägnar hela dubbelnumret åt frågor som "Nationalstatens genkomst?" och "Et tæmmed vilddyr. Et realistisk syn på staten".*

minnelser om deras respektive innebörder.² Begreppet *samhället* (det används oftast i bestämd form) definieras enligt nationalencyklopedin "som en helhet bestående av en större grupp människor som lever tillsammans på ett organiserat sätt". Den i politisk filosofi avgörande frågan är just hur denna helhet är organiserad. Man talar då om två huvudtyper av *samhällsfördrag*: (a) Det samhällsstiftande fördrag som fria individer ingår med varandra i det ursprungliga och samhällslösa tillståndet, det som brukar kallas naturtillståndet; (b) Ett ömsesidigt avtal varigenom ett helt folk, som i förväg är förenat, "underkastar sig en furste" eller annan suverän person eller församling mot löfte om säkerhet och goda lagar (t.ex. Olsen 1988). I Sverige gäller den sistnämnda typen. Regeringsformen Kap 1:1 talar således om att "All offentlig makt utgår från folket" och detta folk har således "underkastat" sig riksdag, regering och myndigheter i utbyte mot säkerhet, goda lagar, och, måste man idag lägga till, trygghet och välfärd.

Det finns också två huvudbetydelser av begreppet *stat*: (a) De territoriella enheter som är internationellt erkända som självständiga länder, och som innefattar både territoriet, invånarna, och myndighetsorganen; (b) En snävare betydelse som beteckning för det centrala systemet av myndighetsorgan. Staten kommer i den här senare bemärkelsen till uttryck i ett system av offentliga organ – regering, nationalförsamling, centralförvaltning och rättsväsen. Inåt utgör staten de offentliga institutioner som har den högsta myndigheten över territoriet och invånarna. I det sammanhanget är det befogat att också se på begreppet *välfärdsstat*. Även här finns det två betydelser, en bred som syftar på demokratier med en utpräglad blandekonomi och en omfattande social roll, och en snävare som är en karaktäristik av stater med omfattande offentliga system för att garantera hela befolkningens sociala, hälsomässiga och ekonomiska säkerhet, ofta också inkluderat utbildning. I den snävare bemärkelsen är välfärdsstaten således en stat där myndigheterna genom lagstiftning tar ansvar för att skydda och främja hela befolkningens välfärd. Sverige tillhör naturligtvis den senare kategorin.

Begreppet *nation* har en lång historia men det räcker här att fokusera på den betydelse det fick under den franska revolutionen, nämligen som en beteckning på det suveräna folket där alla skulle ha samma rättigheter, framför allt att själva välja sina representanter till den lagstiftande församlingen, nationalförsamlingen. Nationsbegreppet överfördes dock vartefter till att beteckna befolkningen i varje europeiskt land oberoende av styrelseskick. Det vill säga, begreppet nation kom att beteckna det speciella hos ett visst folk, det som skiljer det från varje annat folk när det gäller språk, traditioner, levnadssätt, historia osv. Nationen blev därmed inte bara ett folk utan också detta folks kulturgemenskap. Så småningom har ordet ytterligare splittrats upp, men en gemensam nämnare för de olika nationsbegreppen är att nationen är en upplevd politisk gemenskap med en samlande nationalkänsla. Man talar således ofta om nationalstater.

² När inget annat anges bygger resonemanget om samhälle, stat och nation på Goldman, Pedersen & Østerud (red.); Statsvetenskapligt lexikon, Universitetsforlaget, svensk utgåva, Stockholm 1997.

Här finns slutligen ett viktigt idé- och begreppshistoriskt perspektiv som har betydelse för mitt fortsatta resonemang. En förutsättning för idén om nationalstaten var nämligen statssystemets födelse i och med Westfaliska freden 1648, den s.k. "westfaliska ordningen" som innebar att europeiska territorialstater för första gången erkände varandra som en principiell internationell ordning. Poängen i det här sammanhanget är att vi kan skilja mellan å ena sidan ursprungliga *statsnationer*, dvs. tidiga territorialstater (England, Frankrike, Spanien, Danmark och Sverige), och å andra sidan *nationalstater*, dvs. nationer som först under 1800-talet och senare skapade territorialstater (Tyskland, Italien, Norge, Finland m. fl.). Här finns emellertid ett begreppsligt problem, nämligen att även de ursprungliga statsnationerna under 1800-talet således transformerades till nationalstater i den meningen att de kraftigt påverkades av nationalistiska och demokratiska rörelser av olika slag (Hettne, Sörlin & Østergård 1998). Det innebär att i princip alla stater nu kallas nationalstater, men när det gäller just Sverige och Norge finns det en poäng i att för det fortsatta resonemanget trots allt kalla Sverige en *statsnation*. I jämförelsen mellan statsnationen Sverige och nationalstaten Norge finns nämligen mycket av den skillnad förborgad som visar sig i den lärprocess mellan Sörmlands län och Vestfolds fylke som jag snart ska redovisa.

Om en speciell politisk kultur

Det är många forskare som har pekat på att det svenska samhället präglas av en speciell politisk kultur, både i ett mycket långt historiskt perspektiv (t.ex. Rokkan 1987, Hettne, Sörlin & Østergård 1998) och ett i tiden mera näralliggande (t.ex. Rothstein & Westerhäll 2005, Premfors m.fl. 2003). Jag ska återkomma till det långa perspektivet, men för att så snart som möjligt kunna börja precisera min hypotes ska jag redan här peka på några särskilda omständigheter i det korta perspektivet.

Rothstein och Westerhäll (2005), menar att Sveriges speciella politiska kultur har präglats av stark tro på rationalism, planering och centralstyrning. Från 1930-talet till slutet av 1970-talet byggde denna kultur på en allmän acceptans av ett antal förutsättningar: *För det första*, att vetenskapen kunde förklara och därmed också åtgärda orsakerna till viktiga samhällsproblem. *För det andra*, att den representativa demokratis maskineri ledde fram till legitima, ideologiskt motiverade prioriteringar av i vilken omfattning dessa samhällsproblem skulle åtgärdas. *För det tredje*, att den kunskap och de ideologiska prioriteringar som uppstod ur dessa båda processer kunde smältas samman i enhetliga, nationella reformprogram för att lösa samhällsproblemen. *För det fjärde*, att staten var i direkt besittning av alla de nödvändiga administrativa, ekonomiska och rättsliga styrmedel som behövdes för att genomföra dessa reformprogram. Därtill förfogade staten över en uppsättning operativa institutioner som var centrala i denna speciella politiska kultur: (1) det offentliga utredningsväsendet, (2) de ekonomiska styrmedel som direkt eller indirekt kontrollerades av Finansdepartemen-

tet, (3) de centrala ämbetsverken som relativt självständigt hade att övervaka eller genomföra reformerna, samt (4) "de relativt stora och administrativt starka kommunerna, som var resultatet av de stora kommunreformerna. *Dessa sågs i stor utsträckning som lokala tillämpare av de nationella reformprogrammen*" (Rothstein & Westerhäll 2005, sid. 10, min kursivering).

Det finns flera drag i denna politiska kultur som fortfarande gör den speciell, bl.a. dualismen mellan regeringen och de förhållandevis självständiga, utvecklingsorienterade och numera i många fall ideologiproducerande myndigheterna (t.ex. Rothstein 2005), den sammantaget starka centrala maktstrukturen (t.ex. SOU 1990:44) och det långa socialdemokratiska maktinnehavet som färgat av sig på det senaste seklets uppfattning om vad som är politisk kultur över huvud taget (t.ex. Sejersted 2005). Visserligen sägs det i grundlagen (Regeringsformen 1 kap.) att den politiska makten utövas på två plan: den statliga (centrala) nivån och den kommunala (lokala) nivån. Men det är värt att diskutera om man i Sverige ändå inte har att göra med en långt gången och för-givet-tagen "metodologisk nationalism" (Beck 1998, 2005) enligt vilken samhället och staten i *praktiken* tänks, organiseras och levs som om de sammanfaller med varandra. Rothsteins och Westerhälls (2005) påpekande att kommunerna från 1930-talet till mitten av 70-talet i stor utsträckning har setts som "lokala tillämpare av de nationella reformprogrammen" kan ses som uttryck för en sådan metodologisk nationalism. I kapitel 2 - 4 i denna antologi redovisas dessutom en mängd exempel på att kommunerna fortfarande från statligt håll tycks betraktas som tillämpare av nationella program och initiativ av olika slag. Att döma av Europarådets nyligen genomförda granskning av den svenska statens förhållande till det lokala självstyret verkar mönstret inte ha förändrats. Granskningsgruppen konstaterar bl.a.:

"Det finns också betydande oenighet mellan staten och kommunerna/landstingen. Denna oenighet bottnar delvis i partipolitiska motsättningar, men vi lade märke till att kommun- och landstingspolitikerna var enade oavsett partitillhörighet i sitt försvar för principen om kommunal självstyrelse mot vad de såg som intrång från de centrala myndigheternas sida. Denna enighet var tydlig mellan och inom kommuner och landsting i alla landsändar oavsett storlek, geografiskt läge, partipolitisk ledning eller modell (t.ex. försöksprojektet i Skåne). Vi märkte att man på regeringsnivå fäste större vikt vid principen om jämlikhet, som förverkligas genom enhetlighet, än vid förståelse för betydelsen av kommunal självstyrelse."³

³ Europarådets kongress, 12:e sessionen (Strasbourg 31 maj–12 juni) Lokal och regional demokrati i Sverige. Rapportörer: Dr Ian Micallef, Malta, Karsten Behr, Tyskland. Strasbourg den 8 juni 2005. (Översättning från engelskan av Robert Crofts.)

Hypotesen

Så, mot den här bakgrunden ska jag nu precisera min hypotes i fyra punkter: (1) Den svenska staten agerar i denna "historiska tid" med en politik som är dynamiskt konservativ. Det vill säga, man är beredd att dynamiskt anpassa sig till nya villkor, men bara inom ramen för en historiskt given tankeordning. (2) Kärnan i denna ordning är att i Sverige har det centrala maktperspektivet, det som vi vanligtvis sammanfattar i begreppet staten, haft och har fortfarande, en större betydelse, tyngd och legitimitet än de regionala och lokala perspektiven. Så har det inte varit, och så är det inte, i de flesta andra europeiska länder, t.ex. i Norge. Sverige är en statsnation, snarare än en nationalstat. (3) Regional utveckling anses vara en kungsväg för hela samhällets utveckling, men en förutsättning för detta är att den nationella nivån (staten) och den lokala självstyrelsenivån (kommunerna) möts på en ny spelplan (regionerna) för att utveckla en gemensam förväntanshorisont. Den traditionella statliga tankeordningen är ett hinder för detta. Den har i snart 400 år varit framgångsrik, särskilt de senaste 200 åren, men nu har den nått vägs ände. Erfarenhetsrummet håller på att falla samman. (4) Politikens främsta uppgift idag är kanske inte i första hand att innovera en ny samhällsorganisation, som är en tekniskt komplicerad och svår sak att kommunicera till medborgarna, utan en ny förväntanshorisont som ger tillit inför framtiden.

Empiri

De empiriska iakttagelser som ligger till grund för den här hypotesen baserar sig på en studie av konfliktfältet mellan länsstyrelse och regionförbund i Sörmland. Studien genomfördes som en s.k. *peer-review process*⁴ med Vestfolds fylkeskommun åren 2003-2005.⁵ För sörmlänningarna gick processen ut på att de i lärande syfte fick se sig själva i den spegel som vestfoldingarna höll upp för dem, och omvänt när sörmlänningarna höll upp spegeln för sina norska kollegor. Det är således viktigt att observera att denna process inte har handlat om att försöka konstatera vem, vilka eller vad som varit och är bäst eller sämst. Processen har istället inneburit, och för att parafrasera Sejersted (2005), att beskrivningen av situationen i Sörmland har skett i relation till något konkret, nämligen beskrivningen av situationen i en annan region, dvs. Vestfold. För att ge läsaren en fair chans att förstå denna beskrivning är det nödvändigt att kort redovisa vilka som deltog och hur processen genomfördes. En fyllig redogörelse finns i Finsrud och Uhlin (2005).

⁴ En slags utvärderingsmetod som är vanlig mellan akademiska institutioner och som går ut på att "peers", dvs. likar, granskar varandra. Metoden är så pass distinkt i förhållande till andra utvärderingsmetoder att jag i texten genomgående behåller dess benämning – *peer-review* – och att jag också kallar deltagarna för "*peer-review grupper*" osv.

⁵ Projektet som benämns "*Interaktiv styrning i offentliga ledningsnätverk*" har varit en del av SKL:s, Trygghetsfondens och Vinnovas gemensamma program "*Innovativa landsting och kommuner*". Slutrapport har lämnats till de tre finansörerna 2006-01-31.

Deltagarna

För Sörmlands del utgjordes peer-review gruppen dels av regionfullmäktiges arbetsutskott (dvs. politiker), dels av tjänstemän från regionförbundet och länsstyrelsen. Sammansättningen återspeglade den under hösten 2003 alltmer aktuella frågan hur fördelning av ansvar, personal och andra resurser mellan länsstyrelse och regionförbund (som skulle börja verka från 1 januari 2004) skulle gestalta sig.

Vestfoldgruppens sammansättning, i sin tur, återspeglade det då aktuella arbetet med ett brett partnerskap, dvs. i den målgrupp som definierades fanns jämförelsevis något färre politiker, men å andra sidan fanns där förutom tjänstemän från fylkeskommunen också representanter för fylkesmannen (motsv. länsstyrelsen), Næringslivets Hoved Organisasjon (NHO), som ungefär motsvarar Svenskt Näringsliv, samt norska LO.

Processen

Designen för en peer-review process bygger på fyra grundelement: kollektiv självreflektion, systematisk undersökning, dialog, samt skriftlig dokumentation. Den kollektiva självreflektionen, i vilken man tillsammans värderar den egna och varandras situation och praxis, utgör grunden för att lära såväl i den egna som av den andra gruppen. Den systematiska undersökningen (i form av intervjuer) av varandras praxis är nödvändig för att tränga bakom det officiella, det enkla och rubrikmässiga. Dialogen är den primära mekanismen för lärande, men den måste stöttas upp av den skriftliga dokumentationen för att fånga upp, bevara och vidareutveckla resonemang och synpunkter. På denna grund genomfördes processen så att Sörmlandgruppen först granskade Vestfold, och därpå startades processen om igen genom att Vestfoldgruppen granskade Sörmland. De båda processomgångarna genomfördes i tur och ordning från januari 2004 till mars 2005.

Starten och de initiala erfarenheterna

I juni 2003 ägde kick-off rum för den svenska delen av projektet. I september genomfördes ett tvådagars rollspel mellan länsstyrelsen och (dåvarande) Kommunförbundet Sörmland som gick ut på att simulera genomförandet av en ansvars- och resursfördelning dem emellan. Det ena huvudresultatet av rollspelet var att framför allt (kommunal)politikerna var dåligt förberedda på sin nya regionala roll, såväl mentalt som rent faktamässigt. Det andra var att det i själva fördelningsproblematiken fanns ett antal latent roll-, intresse- och värdekonflikter.

I Vestfold startade man ungefär samtidigt sitt regionala utvecklingsprojekt, men inte riktigt på samma sätt som i Sörmland. Här var man inställd på att revitalisera och reorganisera sitt stora partnerskap mellan fylkeskommunen, staten i

regionen (i första hand fylkesmannen), kommuner, högskola och arbetsmarknadsparter. I november 2003, omedelbart efter ordinarie kommun- och fylkestingsval, ägde så en stor dialogkonferens rum i Vestfold. Och helt oberoende av planerna på peer-review processen med Sörmland skedde vid detta möte en kraftfull nytändning i det vestfoldska partnerskapsprojektet.

Kontexten

En peer-review process som inklusive förberedelser och uppföljning sträcker sig över tre år påverkas naturligtvis av "yttre" händelser. På svensk sida är det framför allt två händelser som påverkat projektet. Den ena var regeringens regleringsbrev till länsstyrelsen enligt vilket länsstyrelsen skulle behålla 60 procent av medlen för regional utveckling. Dessutom inrättade länsstyrelsen en särskild enhet för regional utveckling. Detta ledde till att den roll- och intressekonflikt mellan länsstyrelse och regionförbund som kunde anas redan under det inledande rollspelet blev fullt synlig och öppet erkänd av de båda parterna. Konflikten har visserligen kunnat hållas under kontroll, men den utgör fortfarande en anledning till frustration, framför allt inom regionförbundet.

Den andra händelsen var att regeringen tillsatte Ansvarskommittén. Direktiven till kommittén, det första delbetänkandet, och regeringens tilläggsdirektiv gav upphov till en situation som har kunnat liknas vid den i Samuel Becketts *I väntan på Godot*. Regeringen har i direktiven och tilläggsdirektiven framhållit att stora förändringar av den svenska samhällsorganisationen är nödvändiga. Enskilda statsråd har gjort uttalanden i pressen och på konferenser, uttalanden som tolkats och omtolkats. Kommitténs ledamöter har "läckt" information och olika utredare åt kommittén har kommit med kommentarer i pressen. Lokalt och regionalt har spekulationerna varit legio. Man har trott sig veta att radikala strukturförändringar diskuteras, men man har varit ganska säkra på att sådana förändringar, om de kommer, ligger åtskilliga år in i framtiden. Man har väntat, och man väntar fortfarande när detta skrivs.

På norsk sida har motsvarande kontextuella faktorer funnits. När fylkeskommunerna 2003 fick lämna ifrån sig ansvaret för sjuk- och hälsovården till staten och istället fick ansvar för regional utveckling inleddes omfattande nedskärningar av de statliga medlen till de flesta fylkeskommunala budgetarna.⁶ Vestfolds driftsbudget ska således skäras ned med 25 miljoner norska kronor varje år i fem år samtidigt som blygsamma 5.6 miljoner tillförs över statsbudgeten för det nya regionala utvecklingsansvaret. När det gäller strukturfrågorna har inte mindre än tre "kommisjoner" under de senaste åren lagt fram förslag om ny ansvarsfördelning, ny regionindelning, kommunsammanslagningar, mm., men utan resultat. När den nya regeringen Stoltenberg tillträdde i oktober 2005 gav den dock besked om att man tänker föreslå Stortinget att införa en ny regional

⁶ Fylkeskommunen i Norge har alltså ingen egen beskattningsrätt utan får sina resurser från staten.

förvaltningsnivå där "[r]egionnivået skal være den sentrale aktør for regional utvikling". Målet är att reformen ska kunna genomföras per den 1 januari 2010.⁷

Ansvar till den regionala nivån

Detta innebär att ansvaret för regional utveckling i båda länderna åtminstone nominellt håller på att föras "ned" från den nationella nivån till en nivå mellan den nationella och den kommunala, en nivå som än så länge en smula osäkert kallas "den regionala".

I båda länderna pågår alltså omfördelnings- eller överföringsprocesser av något slag, processer som analyserats, kommenterats och diskuterats i lärprocessen mellan Sörmland och Vestfold. När det gäller Vestfold är det då visserligen klart att fylkeskommunen har fått det regionala utvecklingsansvaret, men bortsett från den nya regeringens besked om att en ny regionindelning och ansvarsfördelning kommer att vara genomförd per den 1 januari 2010, ett besked som inte var känt under peer-review processen, har den norska staten egentligen inte sagt någonting mer precist. Inga av staten dirigerade regionala tillväxtavtal, inga tillväxtprogram, inga utvecklingsprogram som i Sverige. I Vestfolds självvärdering inom ramen för peer-review rundan lyfter man istället fram Verdiskaping Vestfold (VsV), dvs. partnerskapet mellan fylkeskommunen, primärkommunerna, fylkesmannen, näringslivet, högskolan samt NHO och LO, ett partnerskap som man själv initierat utan vare sig uppmaning eller uppmuntran från regeringen. Partnerskapet är den avgörande utvecklingsfaktorn i Vestfold, och man talar om nätverk, mötesplatser och arenor. Detta är det centrala i Vestfolds självvärdering av sina ambitioner och utvecklingsidéer när det gäller regional utveckling.

Mot den här bakgrunden frågar Sörmland i sin spegling av Vestfold om partnerskapet är ett medel för något, eller om det är ett mål i sig, och vem är det egentligen som sätter utvecklingsagendan? Det tycks i varje fall inte vara regeringen i Oslo, som för sörmlänningarna förefaller vara ett "icke-tema" i Vestfolds självvärdering. Det vill säga, till skillnad från de egna erfarenheterna har Sörmlandgruppen slagits av att Vestfolds utvecklingsproblematik tycks vara en sak uteslutande för Vestfold, och då inte bara så att den norska regeringen/staten inte tycks lägga sig i frågan vad Vestfold har för utvecklingsplaner, utan dessutom så att man i Vestfold över huvud taget inte tycks vara orienterad mot Oslo. I den sörmländska självvärderingen konstaterar man att detta står i skarp kontrast till Sörmland, där man alltid varit och fortfarande är orienterad mot maktcentrum i Stockholm.

Vestfolds motsvarande spegling av Sörmland visar en fördjupad bild, och då inte bara av Sörmland utan också av Vestfold självt. Man konstaterar att staten i Sörmland, i första hand länsstyrelsen, spelar en aktiv och stark roll i det regionala utvecklingsarbetet, inte minst när det gäller näringsutveckling:

⁷ Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09. Den s.k. Soria Moria-förklaringen oktober 2005.

"Mens Fylkesmannen i Vestfold framstår som en *forvaltningsmyndighet*, framstår länsstyrelsen som en *utviklingsmyndighet*. Når det gjelder næringsutvikling, er vårt inntrykk at länsstyrelsen er mer resurssterk en Vestfold fylkeskommune, både i betydningen økonomiske midler, kapasitet og kanskje også kompetanse."⁸

I vestfoldska ögon framstår emellertid den regionala organiseringen i Sörmland som oklar, och med ett artigt understatement lägger man till att regionförbundet, länsstyrelsen och landstinget rör sig i en "vennlig, men urytmisk trippeldans".⁹

Och visserligen har Regionförbundet Sörmland från länsstyrelsen nu övertagit det operativa ansvaret för att förverkliga det regionala tillväxtprogrammet (RTP) och att utveckla den regionala utvecklingsplanen (RUP), men, frågar Vestfoldgruppen, är dessa stora planer tillräckliga som sammanbindande mekanismer? Hur utvecklas och upprätthålls ägarskap till utvecklingsmål i dessa planer? Tron på planer med stort P verkar fortfarande vara betydande i Sverige, men erfarenheten i Vestfold är att förmågan att genomföra planerna avtar med åren. Därför, säger vestfoldingarna i sin spegling av Sörmland, har man i Vestfold istället övergått till att utveckla strategier och prioriteringar genom årliga partnerskapskonferenser.

Jämfört med norska förhållanden, säger Vestfoldgruppen vidare, är alltså den svenska staten kraftfullt närvarande i Sörmland. Den positiva sidan av detta, menar man, är att den svenska staten traditionellt har vågat satsa tungt när den satsar, och det på ett helt annat sätt än den norska, men å andra sidan verkar det som om den svenska regeringen tvekar när det gäller den regionala utvecklingspolitiken; man tar inte steget fullt ut när det gäller regionalt självbestämmande i allmänhet och regionförbundens roll som utvecklingsaktör i synnerhet. Staten är fortfarande starkt närvarande "også när det gäller å bestemme og kontrollere hva Sörmlands aktører har 'bestemt'"; situationen präglas enligt Vestfoldgruppens uppfattning av statlig "detaljstyring av selvstyringen". Grundfrågan som den norska gruppen ställer är därför denna: "Hvordan kan man da ansvarliggjøre regionale aktører og skape eierskap til løsninger og prosesser?"

Statlig styrning kontra självstyrning

Var börjar och slutar alltså statens respektive självstyrelse- och samverkansorganens ansvar för den regionala utvecklingen? Kan en regering helt och hållet lämna över ansvaret för regional utveckling till regionala aktörer? Vad händer då med det nationella perspektivet? Och, som Sörmlandgruppen frågar, vem ska

⁸ Vestfoldgruppens sammanfattande bild av och återkoppling till Sörmlandsgruppen; skriftligt och muntligt redovisad vid seminarium i Nyköping 2005-05-03.

⁹ Se not 7.

alltså sätta agendan? Å andra sidan, och som Vestfoldgruppen frågar, om staten inte "litar på" de regionala aktörerna, hur kan man då tro att man någonsin ska kunna skapa ett regionalt ägarskap till såväl problem som lösningar? Duger de av den svenska staten påbjudna stora planerna som katalysatorer? frågar vestfoldingarna sina svenska kollegor. Det är tydligt att vi här står inför betydelsemätade skillnader mellan Sörmland och Vestfold, skillnader som "bottnar" i fundamentala omständigheter. Vi ska kort beröra två sådana och diskutera vad de kan få för konsekvenser.

Den första skillnaden gäller olika syn på utvecklingsstrategier. Det är alltså uppenbart att det numera framgångsrika partnerskapet i Vestfold inte är en effekt av en nationell norsk strategi. Regeringen har inte föreskrivit fylkeskommunerna hur de ska axla sitt regionala utvecklingsansvar. Det vestfoldska partnerskapets påtagliga framgångar sedan hösten 2003 är inte en effekt av en statlig strategi utan av en regional – en strategi som utvecklades som ett sätt att vitalisera det regionala partnerskap som inleddes hösten 2002. Efter en tveksam start gav det sin första utdelning när parterna på nyåret 2004 lyckades få Stortinget med på en statlig delfinansiering av en utbyggnad av vägen E18 genom fylket.

Detta är en strategi som bottnar i en stark norsk demokratitradition av ett delvis annat slag än den svenska. Nyckelbegreppen är delaktighet, dialog, situationsbundet lärande, och lokalt ägarskap till såväl problem som lösning och process. Detta är dessutom en forsknings- och utvecklingstradition som har genomtyrat och fortfarande genomtyrar flera stora norska FoU-program, till exempel Bedriftsutveckling (BU) 2000 under 1990-talet och dess fortsättning Verdiskapning (VS) 2010 som drivs gemensamt av Norges forskningsråd och arbetsmarknadens parter. Den här utvecklings- och forskningstraditionen är naturligtvis inte okänd i Sverige, men den har aldrig fått samma genomslag som i Norge.

Den andra fundamentala omständigheten som skiljer Vestfold från Sörmland har att göra med ett grundläggande förhållningssätt till statsmakten. Den vestfoldska självbilden är att man i Oslos ögon är Norges "guldkust" där "de rika människorna" bor, de som klarar sig själva, och som inte behöver statligt stöd. Den här självbilden har dessutom empiriskt stöd i hur regeringarna brukar fördela de statliga medlen för regionala satsningar, och den nya röd-gröna regeringen Stoltenberg är inget undantag: Vestfolds, Oslos och Akershus fylken står helt utanför regeringens nya "Offensiv satsning på kommunal næringsfond". I statsbudgeten för 2006 står Vestfold tillsammans med Oslo och Akershus dessutom fortsatt på låga 5,6 miljoner kronor vardera för regionalt utvecklingsarbete. Detta ska jämföras med 43,1 respektive 20,0 miljoner kronor till Vestfolds grannar Telemark och Buskerud fylken, för att inte tala om 210,2 miljoner kronor till Nordlands fylke.

Jag ska längre fram återkomma till makroperspektivet på statsmaktens ställning i Norge respektive Sverige men ett anekdotiskt exempel på mikroperspektivet kan vara upplysande. Under Vestfoldgruppens intervjuerunda i Sörmland då man for mellan Nyköping, Eskilstuna, Katrineholm och några andra orter, ob-

serverade man den stora mängden slott och herrgårdar. Något liknande finns över huvud taget inte i Vestfold. Den reflektion den norska gruppen gjorde, och som man berättade för de sörmländska kollegorna, är upplysande: "Sentralmakten synes gjennom historien alltid vært tilstedeværende i Sörmland, tidligere på slottene, nå i bevisstheten."

Sammantaget ger oss skillnaderna mellan Sörmland och Vestfold således information som pekar mot att här finns insikter att hämta när det gäller frågan om hur statligt styre och kommunalt självstyre möts på regional nivå, och det alldeles oavsett hur denna nivå är formaliserad och territoriellt organiserad.

Konfliktfältet

En central fråga gäller vilken princip som bör gälla för ansvarsfördelning mellan olika nivåer. I tilläggsdirektiven till Ansvarskommittén (Dir. 2004:93) har regeringen visserligen lagt till att kommittén bl.a. ska "lämna förslag på hur den statliga verksamheten på regional nivå ska utformas" men man betonar också att kommitténs uppgift är att föreslå strukturella åtgärder som svar på problem som är strukturellt betingade: "Det är av stor vikt att kommittén koncentrerar sig på vad som faktiskt är strukturella problem och skiljer ut problem som har andra orsaker." Man tycks med andra ord ta för givet att frågan om ansvarsfördelningen kan lösas med logisk rationalism. Peer-review processen mellan Sörmland och Vestfold leder emellertid tanken åt ett annat håll, nämligen att mötet mellan statligt styre och självstyre oundvikligen utgör ett konfliktfält som inte i första hand ska förstås från ett logiskt-rationellt utan från ett processuellt och värde-teoretiskt perspektiv.

Innan jag utvecklar den här tankegången kan det dock vara på sin plats att påpeka att ingen i den statligt och kommunalt sammansatta Sörmlandgruppen, vare sig politiker eller tjänstemän, tror att det längre är politiskt möjligt att reversera regionaliseringsprocessen. Frågan är inte längre om det kommer att inrättas självstyrande storregioner i Sverige, säger de, utan hur många de blir, hur gränserna kommer att dras, och framför allt hur ansvaret kommer att fördelas mellan stat och region. De regionala samverkansorganen, varav Regionförbundet Sörmland idag är ett av nio, ser man således som en övergångsform. Däremot råder det delade meningar om vilken princip som kommer att vara styrande för ansvarsfördelningen mellan staten och den kommande regionala självstyrelsenivån.¹⁰

I Sörmlandgruppens självvärdering medger man att det finns ett konfliktfält mellan länsstyrelsen och regionförbundet. I speglingen av Sörmland hänvisar vestfoldningarna också gång på gång till detta konfliktfält: "Vi oppfatter konfliktnivået mellom RF (regionförbundet) og länsstyrelsen som klart lavere enn man kunne forvente ut fra et Vestfold-perspektiv. Dette tyder på at prosessen så

¹⁰ Intervjuer med 13 politiker och tjänstemän i Region Sörmland och på Länsstyrelsen i Nyköping, 20 – 22 april 2005.

langt har vært hantert godt." Och på ett annat ställe: "Den største utfordringen i relasjonen ser ut til å skapes av dels uklare og gradvis skiftende, dels inkonsistente signaler fra nasjonale myndigheter." I enskilda intervjuer med Sörmlandgruppens medlemmar säger också flera av dem att i andra län där man har regionala samverkansorgan är avståndet mellan länsstyrelse och regionförbund mycket stort, och i några fall råder t.o.m. öppen fientlighet: "Vi i Sörmland kan ju i alla fall trots allt ännu så länge tala med varandra." Samtidigt framgår det klart i intervjuerna att samtalen mellan länsstyrelse och regionförbund i Nyköping faktiskt inte är särskilt framgångsrika, man har t.ex. inte förmått samordna sina respektive budgetar för regional utveckling.

Hur ser konfliktfältet ut? Det är till att börja med uppenbart att här finns en rollkonflikt. Regionförbundet har fått ansvaret för regional utveckling men regeringen har i regleringsbrev låtit länsstyrelsen behålla mer än hälften av utvecklingsmedlen. Men om två parter verkligen *vill* kan en rollkonflikt alltid lösas med sakligt och rationellt resonemang och framför allt med tydliga rolldefinitioner. Problemet är emellertid dels att det i detta fall är en tredje part, dvs. regeringen, som rör över rollernas utformning, dels att det inte bara rör sig om en rollkonflikt utan också om andra slags konflikter. Och det är här, menar jag, som tankestil och tankevanor, ja till och med kanske *tankeordningen* i den svenska statsnationen, kommer in i bilden. I länsstyrelsens yttrande i mars 2004 över Ansvarskommittés delbetänkande "Utvecklingskraft för hållbar välfärd" (SOU 2003:123) blir detta tydligt.

Ett nytt statligt perspektiv: det territoriella och mångsektoriella

Huvudargumentet i yttrandet är att den stora utbyggnaden av välfärden i samhället är ett passerat skede och att den "dramatiska scenförändring som vi nu upplever" bör föranleda en ny förvaltningspolitisk grundsyn, nämligen att det dominerande sektoriella perspektivet i statsförvaltningen med över 500 specialiserade myndigheter måste tonas ned till förmån för en tydlig territoriell dimension:

"En fortsatt utbyggnad av det regionkommunala självstyret förstärker motivet för denna inriktning eftersom en mer territoriellt inriktad grundstruktur hos statens förvaltning bättre harmonierar med den kommunala ordningen där det territoriella perspektivet ju är grundläggande. Den viktiga dialogen stat-självstyrelse skulle på så vis få bättre villkor. Dagens ordning där länsstyrelserna genom sin samordnarroll på den statliga sidan ska överbrygga olägenheterna av statens stuprörmodell har sina begränsningar så länge sektorsperspektivet i praktiken är helt förhärskande. *Huvudspåret handlar alltså inte om att samordna dagens sektorer utan istället om att ge statsförvaltningen förutsättningar att på allvar utveckla ett nytt perspektiv; det territoriella/mångsektoriella.*" (Länsstyrelsens i Sörmland yttrande 2004-03-22 över SOU 2003:123. Kursiveringen är länsstyrelsens.)

Sammanfattningsvis går yttrandet ut på att staten bör rusta upp och förstärka departementsnivån, kraftigt banta de centrala myndigheterna och omstrukturera dem till tematiska grupperingar, samt att bygga upp staten i regionerna med kapacitet att ta ett mångsektoriellt grepp i dialog med självstyrelseorganen.

Här är det på sin plats att infoga att av tio intervjuade politiker och tjänstemän i Regionförbundet Sörmland i april 2005 hade *en* läst länsstyrelsens yttrande, alltså ett år efter det att det offentliggjordes. Utöver en rollkonflikt mellan länsstyrelse och regionförbund finns här med andra ord också en pseudokonflikt. På regionförbundet *förutsätter* man att länsstyrelsen/staten resonerar som vanligt, man behöver inte ens läsa dess yttranden och ta del av dess argument, man vet var man har den. Detta är god grogrund för pseudokonflikter, dvs. konflikter som beror på missförstånd och förutfattade meningar. Men om båda parter verkligen vill kan även pseudokonflikter, liksom rollkonflikter, lösas rationellt genom resonemang, dialog och klarläggande av sakförhållanden.

Länsstyrelsens yttrande aktualiserar emellertid också värde- och intressekonflikter. Och sådana *kan inte* avgöras med vare sig dialog eller rationellt resonemang, utan bara med maktmedel av något slag. Nu låter detta sinistert, men man ska komma ihåg att vi dagligen använder maktmedel av många olika slag. Vid låg konfliktnivå singlar vi ibland slant för att avgöra en fråga, dvs. vi ger slumpen makten att avgöra om vi ska agera så eller så. På en högre konfliktnivå ordnar vi demokratiska val, som i sig är ett institutionaliserat maktinstrument för att avgöra intresse- och värdekonflikter mellan t.ex. politiska partier. På hög konfliktnivå, t.ex. vid polisingripanden, använder vi legaliserat våld som maktmedel osv. Värde- och intressekonflikter måste således alltid avgöras med någon form av maktmedel, låt vara att konfliktnivån ofta är så låg att vi uppfattar maktutövningen som odramatisk, legitim, och därmed oproblematiserad.

Exempelvis: Om två personer söker en offentlig tjänst kan bara en få jobbet. Men båda uppfattar sig lika kompetenta. Detta är en intressekonflikt. Någon måste nu utnyttja makt för att hantera konflikten, makt i den meningen att han eller hon utifrån t.ex. sin chefsbefattning bestämmer att A får jobbet medan B blir utan. Intressekonflikten mellan länsstyrelsen (staten) och regionförbundet (självstyret) är naturligtvis mer komplicerad än så, men principen är densamma. Om två professionella grupper inom olika organisationer båda anser sig bäst lämpade att arbeta med regional näringsutveckling på samma plats så uppstår alltså inte bara en rollkonflikt, utan också en intressekonflikt. Konflikten har sin grund i den egna definitionen av vad som är professionellt, och *vilka* som är professionella (dvs. "vi") och vilka som inte är det (dvs. "dom"). I länsstyrelsens remissyttrande lyfts just professionalismen i den statliga verksamheten fram som en viktig effektivitets- och legitimitetsaspekt. Undermeningen är alltså att självstyrelse- respektive samverkansnivån inte är lika effektiv, och därmed inte lika legitim i den nödvändiga maktutövningen, som den nationella nivån. Inom regionförbundet har man naturligtvis motsatt uppfattning.

Just frågan om effektivitet står i centrum för värdekonflikterna. Vem/vilka har legitimitet att bedriva regional utveckling? Å ena sidan hävdar företrädare för såväl Regionförbundet Sörmland som Vestfolds Fylkeskommun att legitimiteten i första hand har att göra med demokratisk förankring; regional utvecklingsverksamhet måste utgå från ett demokratiskt självstyre. Å andra sidan hävdar länsstyrelsen i sitt yttrande att legitimiteten också måste vara knuten till beslutsfattande som är effektivt, rättvist, rättssäkert, oväldigt, välgrundat och över huvud taget professionellt. Dessutom, framhåller man, utgår ju enligt Regeringsformen all makt från folket, och eftersom regeringen är demokratiskt förankrad i riksdagen så har även statsförvaltningen demokratisk legitimitet, således även en länsstyrelse. Jag återkommer snart till frågan om effektivitet och demokrati.

Slutsatser så här långt

Konfliktfältet i Nyköping handlar *inte* om individer som kämpar mot varandra om makt och inflytande. Det handlar i första hand om styrningsideologier. Å ena sidan staten/länsstyrelsen med dels historiskt utvecklade tanke- och värdestrukturer, dels övertygelse om att det även på lokal och regional nivå finns problem som har nationella aspekter och som därför motiverar ett statligt styrningsföreträde. Nyckelbegrepp från detta perspektiv är nationell likformighet, samordning och effektivitet. Å andra sidan kommunalregionala styrningsideologier som hävdar lokal och regional demokratisk legitimitet, men som också stärkts av EU:s program för "regionernas Europa", och i anslutning därtill regeringens initiativ om "regionala tillväxtavtal", "regionala tillväxtprogram", "regional utvecklingspolitik" osv. Nyckelbegrepp från detta perspektiv är demokrati och lokalt och regionalt förankrad kunskap.

Konfliktfältet och de skilda styrningsideologierna i Sörmland blir särskilt tydliga jämfört med hur stat och region möts i Vestfold. Som jag påpekat tidigare finns i Norge inga statliga initiativ som motsvarar uppdragen till de svenska länsstyrelserna att utforma tillväxtavtal, tillväxtprogram, och utvecklingsprogram. Den norska staten inbjuder att delta i utvecklings- och innovationsprogram, den beordrar inte. Vestfold deltar genom fylkeskommunen, primärkommunerna och högskolan i en mängd nationella program, men inga är obligatoriska.

Syftet med jämförelsen är inte, än en gång, att försöka visa att det norska systemet är bättre än det svenska, det har sina egna problem och svagheter. Även i Vestfold finns t.ex. en viss spänning mellan fylkesman och fylkeskommun; fylkesmannen deltar visserligen i det stora partnerskapet som leds av fylkeskommunen, men det sker med låg aktivitet. Nej, syftet med jämförelsen är att peka på kontraster i akt och mening att dels lyfta fram den svenska statens jämförelsevis starka närvaro på regional nivå, dels peka på statens självbild och ambitioner på den nivån. Ser man då på länsstyrelsens tanke att bygga upp staten i regionerna med kapacitet att "ta ett mångsektoriellt grepp i dialog med självstyrelse-

organen" så går den inte ut på att föra över hela utvecklingsansvaret till regionerna, utan att på något sätt dela det mellan en stärkt stat i regionerna och regionala självstyrelseorgan. Här finns utrymme för flera tolkningar, men tanken kan definitivt förstås så att staten i regionen bör ha en roll som samordnare av den regionala utvecklingspolitiken, dvs. de regionala självstyrelseorganen blir i det perspektivet en del av staten. Givet denna tolkning har vi här alltså ytterligare ett utslag av metodologisk nationalism där stat och samhälle ses som samma sak.

Det stora i det lilla

Vi ska nu se om den här tolkningen kan ha fog för sig genom att granska några av de viktigaste inläggen i den debatt om samhällsorganisation och ansvarsfördelning mellan stat och region/kommun som har utvecklats under senaste tid. Hur pass representativt i det nationella utvecklingsperspektivet är alltså relationen mellan länsstyrelsen i Sörmland och Regionförbundet Sörmland?

Först dock en metodologisk fråga: Hur pass generella slutsatser kan man dra av ett enda fall? Frågan har diskuterats av många, t.ex. i klassiska texter av Wittgenstein (1953) och Geertz (1973). Men det tydligaste svaret har getts av Flyvbjerg (1991) i hans likaledes klassiska studie, *Rationalitet og Magt*, som handlar om en planprocess i Aalborg. I korthet hävdar Flyvbjerg att det enskilda fallet som princip alltid är mer värdefullt än prediktiva och kontextoberoende teorier om människor och samhälle. Det enskilda fallet kan därtill vara det goda exemplet, eller, för den delen, det kritiska, eller t.o.m. det paradigmatiske exemplet. Ett specifikt fall kan slutligen också leda till falsifiering av förutfattade meningar och orealistiska hypoteser, och därmed till en mer realistisk verklighetsuppfattning. Sammanfattningsvis borde fallet Sörmland alltså kunna ge oss värdefull och generell kunskap om villkoren och förutsättningarna för samhälls- utvecklingspolitik över huvud taget. Låt oss kontrollera detta genom att se på hur den nationella diskussionen förs.

Det statliga perspektivet

I tilläggsdirektiven till Ansvarskommittén (Dir 2004:93) säger regeringen att "[k]ommittén ska lämna förslag på hur ansvaret för uppgifter med anknytning till regional utveckling ska fördelas mellan staten och den kommunala nivån.", och att "[i] uppdraget ingår bl.a. att lämna förslag på hur den statliga verksamheten på regional nivå ska utformas."

Den här fokuseringen på det statliga perspektivet, som saknades i de ursprungliga direktiven, förs nu fram i flera sammanhang. I oktober 2004 gav regeringen sålunda samtliga länsstyrelser i uppdrag att gemensamt föreslå "hur länsstyrelsernas samordning av de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet bör vidareutvecklas och preciseras". Länsstyrelsernas förslag går inte oväntat ut på att förstärka statens samordningsmöjligheter på den regionala nivån; istället för att inrätta nya myndigheter, sägs det, bör regeringen

i större utsträckning utnyttja länsstyrelserna för att "hantera nya statliga uppgifter". Landshövdingarna föreslår vidare att sektorsmyndigheter utan regional organisation också bör kunna använda länsstyrelserna för regionala insatser. Länsstyrelserna bör därtill kunna ges "ett tydligare ansvar för att främja integrationsarbetet i länet", och "fler myndighetsuppgifter som avser ekonomiskt stöd till enskilda och företag skulle kunna hanteras av länsstyrelsen":

Sammanfattningsvis kan nyttan av länsstyrelsernas förslag bli en tydligare statlig medverkan i det regionala utvecklingsarbetet. Det övergripande målet om en hållbar regional utveckling kommer också att tydligare avspelas i det dagliga arbetet vid länsstyrelsen och andra statliga myndigheter (Länsstyrelserna till Finansdepartementet 2005-12-06).

Det går naturligtvis att tolka detta som att länsstyrelserna argumenterar i egen sak och ser om sitt hus i en kamp om resurser och inflytande. Det kan också handla om en smula nostalgi; länsstyrelserna som institution är snart 400 år gamla, de inrättades av Axel Oxenstierna 1634. Varken kollektiv egoism eller nostalgi kan således helt uteslutas, men vi måste ändå tro att detta framför allt handlar om en uppriktig uppfattning att staten med sin närvaro på regional nivå har en viktig och nödvändig mission att fylla, i samtliga län likaväl som i Sörmland. Frågan är emellertid hur kraftfull denna närvaro ska vara. Jag återkommer snart till detta. Men först till ytterligare ett par inlägg "från den statliga sidan".

Generaldirektören för Fortifikationsverket och tidigare statssekreteraren i Finansdepartementet med ansvar för kommunfrågor, Sören Häggroth, har på Ansvarskommitténs uppdrag nyligen utrett relationen mellan stat och kommun. Han argumenterar för att det inte behövs någon ny förvaltningsnivå mellan stat och kommun, men att kommunerna behöver bli färre, ca 100, detta för att minska behovet av mellankommunal utjämning, för att kunna sänka kostnaderna för den kommunala servicen osv.

En bred översyn av den statliga styrningens omfattning och former behöver göras. Inriktningen bör vara att staten talar om *vad* kommuner och landsting ska göra, men att kommunerna själva får bestämma *hur* de nationella målen ska nås. Den nationella uppföljningen och utvärderingen av hur de nationella målen nås behöver utvecklas (Häggroth 2005).

Detta är uppenbarligen ett uttryck för samma statliga kultur som, enligt Rothstein och Westerhäll (2005), byggde på förutsättningen att kommunerna fram till mitten av 1970-talet sågs som lokala tillämpare av de nationella reformprogrammen. Dessutom torde det vara tämligen självklart att den som bestämmer *vad* som ska göras också till stor del bestämmer *hur* det ska göras. Detta brukar

kallas principen om bestämda mål (*the principle of determined ends*), dvs. har man väl bestämt målet följer därav att medlen i väsentlig grad är givna.¹¹ Det är framför allt på den här punkten man bör förstå Europarådets kritik av den svenska staten att den alltför mycket lägger sig i den kommunala självstyrelsen.

Ytterligare ett exempel: I december 2004 beslutade regeringen (Näringsdepartementet) om direktiv till en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till en organisation för genomförande av EU:s sammanhållningspolitik m.m. inför den kommande programperioden 2007 – 2013. Generaldirektören Lars Högdahl förordnades som särskild utredare, och han lämnade hösten 2005 betänkandet *Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi – en samlad förvaltning med politisk styrning* (SOU 2005:93). Utredningens huvudfråga gäller hur "en ny organisation för sammanhållningspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken i Sverige bör utformas i sin helhet".

Enligt utredningsmannen är problemet att ansvaret för regional utveckling är fördelat på olika sätt över landet. Vid sidan av länsstyrelserna finns regionala självstyrelseorgan i två län och kommunala samverkansorgan i nio län. Organisationen styrs av skilda regelverk, rutiner och förvaltningskulturer som försvårar samordning och gör den svåröverskådlig, inte minst för projektägare. En ny organisation, säger Högdahl, bör därför inriktas på så långtgående samordning som möjligt av politikområdet som avser regional utveckling. Och han föreslår:

En ny rikstäckande nationell myndighet bildas, för en enklare, tydligare och mer samordnad förvaltning. Myndigheten ska ha regionala enheter för att svara mot kraven på samordning och närhet till regionala aktörer. [...] Myndighetens huvuduppgift blir att administrera regionens strategier och utvecklingsprogram. I uppgiften ingår att vara förvaltningsmyndighet för strukturfonderna och för regional utveckling samt utbetalande myndighet för medel vid berörda anslag i statsbudgeten. Myndigheten blir en viktig deltagare i regionernas utvecklingsdiskussioner. [...] Ansvaret för genomförande av strategier och program sak ligga hos de regionala enheterna. (SOU 2005:93, sid. 11)

Förslaget ligger nära regeringens direktiv (Dir 2004:117) till Högdahl i vilket sägs att det i uppdraget ingår att lämna förslag till "en nationell myndighet som skall ha en strategisk roll för att stödja den nationella regionala utvecklingspolitiken [...]".

¹¹ En annan princip utvecklades av filosofen John Dewey och kallas principen om mål i sikte (*the principle of ends-in-view*). Den går ut på att en del mål kan anas men av logiska skäl inte preciseras. Detta gäller t.ex. innovations- och utvecklingsmål. Om sådana mål skulle kunna preciseras skulle de per definition inte kunna handla om innovationer. Principen om mål i sikte handlar därför om processuellt utvecklingsarbete där mål och medel konstituerar varandra enligt principen ju mer man arbetar med och lär känna medlen desto bättre kan man bedöma och precisera målen – och eventuellt ompröva dem – och ju bättre man kan precisera och bedöma målen desto säkrare blir man på val och användning av medlen. En debatt om logiken i de båda principerna fördes vid förra sekelskiftet mellan bl.a. filosoferna Bertram Russel, Charles Sanders Peirce och John Dewey. En utförlig diskussion om detta finns i Uhlins Kunskapens många språk (1996).

Här inställer sig ett antal frågor: Vad menas med en *nationell* regional utvecklingspolitik? Vill staten stärka sitt grepp om den regionala utvecklingspolitiken? Vilken roll ska länsstyrelserna ha? Och framför allt, vilken roll ska de regionala självstyrelseorganen och de kommunala samverkansorganen ha, de som fått det regionala utvecklingsansvaret?

Det är svårt att förstå såväl länsstyrelsernas gemensamma rapport som de båda generaldirektörernas förslag som något annat än ett utslag av en grundmurad och nedärvd metodologisk nationalism. Stat och samhälle tänks, organiseras och levs som om det vore samma sak. Men det stora (statliga) perspektivet återspeglas även i det lilla. Länsstyrelsen i Sörmland har samma värderingar, som tydligt demonstrerats dels i handling gentemot regionförbundet, dels i remissyttrandet över Ansvarskommitténs delbetänkande. Låt oss nu se hur det förhåller sig på "den andra sidan", den kommunalregionala.

Det kommunalregionala perspektivet

Parallellt med Ansvarskommitténs arbete driver Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) Ansvarsprojektet, ett "skuggprojekt" vars allmänna syfte är att ta fram rapporter och studier i de frågor som kommuner och landsting berörs av genom kommitténs arbete. Ett av projektets specifika mål är att ta fram "ett eget, genomarbetat och bland medlemmarna väl förankrat underlag för förbundens och medlemmarnas ställningstaganden kring den framtida samhällsorganisationen".¹² Några exempel ur Ansvarsprojektets rapporter och studier ger perspektiv på hur pass representativt Regionförbundet Sörmlands situation och agerande är i det nationella kommunalregionala perspektivet.

En av de viktigaste rapporterna i detta sammanhang har på SKL:s uppdrag författats av Jan-Åke Björklund, tidigare regiondirektör i Västra Götaland (Björklund 2005). Hans utgångspunkt är att det finns ett politiskt engagemang och tryck runt om i landet för att ta över ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna från staten/länsstyrelsen. Detta är en irreversibel process, menar han, "anden har släppts ur lampan". Sett från de regionala samverkansorganens perspektiv tycks man ha kommit igång bra med sakfrågorna, men resurserna är alltför begränsade. Det största problemet är dock inte detta, fortsätter han, utan statens restriktioner och ljumma förhållningssätt. När staten lägger ansvar och genomförande på den regionala nivån i utvecklingsfrågor måste detta ske med förtroende för de politiker som har det regionala ansvaret. Hitintills, framhåller han, upplevs det dock som alltför otydligt, halvhjärtat, detaljreglerat och begränsande. Staten kan inte i längden fortsätta med sin negativa eller otydliga hållning till regionalt demokratiskt utvecklingsansvar.

Men Björklund går längre än så, han presenterar en nyckel för principiell ansvarsfördelning mellan stat och region: Om en regional utvecklingsfråga kräver politiska bedömningar hör den hemma i den regionala demokratiska beslutsfä-

¹² Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 2004-03-09: Dokumentation från förbundens rådslag om Ansvarskommitténs delbetänkande jan – feb 2004.

ren, eller något annorlunda formulerat, om uppgifterna är regionala och politiska bör den regionala självstyrelsemodellen väljas. Och lägger han till: "Det viktiga beskedet från regionpolitikerna är att staten ska lämna sin negativa eller avvaktande eller otydliga hållning till regionalt demokratiskt utvecklingsansvar" (Björklund 2005).

Här är det viktigt att observera att Björklunds huvudargument för att föra över utvecklingsansvar till regionerna inte handlar om effektivitet och samordning, som i länsstyrelsernas, Häggroths och Högdahls respektive argumentering, utan om demokrati och demokratisk legitimitet. Samtidigt är Björklund inte ointresserad av effektivitetsfrågan. Skillnaden mot dagens situation, framhåller han, är att ett samlat regionalt utvecklingsansvar skulle vara sektorsövergripande inom den egna regionen, och därmed mer effektivt "och med den legitimitet som en demokratisk förankring kan ge" (ibid.).

Demokratiargumentet står emellertid inte bara centralt i Björklunds rapport, inom SKL:s Ansvarsprojekt finns flera rapporter och studier som tar upp detta argument. En grundlig och tänkvärd studie gjordes av statsvetaren Björn Badersten redan inför Ansvarskommitténs start, *Mellan värden och praxis. Det regionala företräddskapet i demokratiteoretisk belysning* (Badersten 2002). En förkortad version presenterades 2003. Det finns anledning att också uppehålla oss något vid den här studien.

Badersten tar explicit upp frågan om demokrati och effektivitet, och diskuterar olika demokratimodeller, framför allt två: "den starka demokratimodellen", som fokuserar på ett brett medborgerligt deltagande *ex ante* i beslutsprocessen, och "den snabba demokratimodellen", som utgår från ett representativt elitdemokratiskt ideal med ansvars- och effektivitetsvärden i centrum, dvs. ansvars- och effektivitetsfrågorna avgörs *ex post*. I andra sammanhang kallas *ex ante*-modellen *input-demokrati*, medan *ex post*-modellen kallas *output-demokrati*.

Diskussionen om förhållandet mellan demokrati och effektivitet har aktualiserats under senare tid som en följd av dels samhällets tilltagande internationalisering, dels den upplevda begränsningen av nationalstatens autonomi. I ett försök att hantera förluster i politiskt inflytande har man kommit att addera effektivitetsvärden till demokratins traditionella processvärden som deltagande, rättssäkerhet, ansvar, öppenhet osv. Frågan gäller alltså om effektivitet ska ses som ett demokrativärde eller inte. Badersten själv menar att det förefaller märkligt om man med utgångspunkt i effektivitetskriterier skulle kunna avgöra om något är mer eller mindre demokratiskt. Han slår därför för sin del fast att det gäller att upprätta en tydlig distinktion mellan demokrativärden och effektivitetsvärden. Därmed inte sagt, understryker han, att inte demokratin behöver vara både handlingskraftig och effektiv.

Badersten tar också upp frågan om den s.k. "regionala röran", dvs. den fråga som handlar dels om det konfliktfyllda förhållandet mellan landets olika politiska nivåer, "särskilt mellan de statliga aktörer som verkar på regional nivå och olika lokala och regionala intressen", dels om mångfalden av olika offentliga

regionindelningar, t.ex. Banverket, Vägverket och AMS. Badersten understryker dock att röran inte i första hand handlar om att alla dessa intressenter och aktörer agerar var för sig, utan att frågor av regional karaktär ofta förutsätter ett intrikat samspel mellan både aktörer på olika nivåer och privata och offentliga intressen. Här har ett samspel uppstått som har förhandlingskaraktär, säger Badersten med hänvisning till Gidlund (1998). Och i denna process, fortsätter han, har statens roll kommit att förändras och omtolkas:

Den traditionella styrningsrollen, med klara beslutshierarkier och tydlig statssuveränitet har alltmer kommit att ersättas av en syn där staten i allt större grad får agera som förhandlare. Dels uppåt i förhållande till övernationella beslutsstrukturer, dels nedåt i förhållande till olika subnationella nivåer. I detta system av "poolad" eller förhandlad suveränitet framträder regionen som en central aktör (Badersten 2002, sid. 33).

Det är inte alldeles klart om Badersten här syftar på ett empiriskt förhållande eller ett normativt. Menar han att staten *har* tagit på sig en förhandlarroll, eller att den *bör* göra det? Innan frågan besvaras är det intressant att som hastigast kontrastera den regionala röran och de utvecklingstendenser som Badersten och Gidlund ser mot situationen i Sörmland respektive Vestfold. Metaforen "regional röra" är då tillämplig och beskrivande på båda ställena, åtminstone i den meningen att den handlar om en mängd interagerande aktörer på olika politiska nivåer och dessutom både offentliga och privata intressenter. Däremot har metaforen inget konstruktivt förklaringsvärde. Den regionala situationen bör hellre beskrivas som ett komplext socialt system. I Sörmland har detta system ännu inte självorganiserat sig – för att använda det systemteoretiska begrepp som jag berörde inledningsvis i det här kapitlet. Det har det regionala systemet i Vestfold däremot gjort. Begreppet förhandling är i sammanhanget inte heller fullt tillfredsställande. Ett intressantare begrepp är *governance complexity of the second order* (Jessop 1997) som handlar om en annan slags ledningsfunktion än den som bygger på hierarkiska strukturer och formell status.

Detta handlar om komplex social interaktion förstådd som kapacitet att inifrån och som en del av systemet samordna multipla aktörsnätverk (*governance networks*). Det handlar framför allt om att inte de skilda aktörsnätverken förstörs därför att de uppvisar olika slags rationalitet, dvs. det gäller att inte begära likformighet där sådan inte finns. Att de aktuella aktörsnätverken i det regionala sammanhanget är autonoma i förhållande till varandra får i det här perspektivet inte uppfattas som ett problem utan måste förstås som en förutsättning. Positivt uttryckt handlar detta således om förmåga att influera flera autonoma aktörsnätverk så att de överlappar och kompletterar varandra på sådant sätt att de kan bilda ett "governance complexity of the second order". Ledningsfunktionen handlar i det här perspektivet således inte bara om förhandling utan också om samord-

ning och "facilitering", men därtill också om att skapa konsensus, språk och institutioner, inte på en *hierarkiskt* högre nivå men på en *logiskt* högre nivå, dvs. av andra ordningen (Orillard 1997, Miettinen 2002, Uhlin 2005). En sådan komplex ledningsfunktion av andra ordningen har alltså inte utvecklats i Sörmland. Men väl i Vestfold.

Så till svaret på frågan om Badersten menar att staten *har* tagit på sig en förhandlarroll, eller att den *bör* göra det? Han diskuterar de olika former för regional samverkan som nu finns i Sverige, och konstaterar att alla formerna sker på den centrala statsmaktens villkor. Självstyret är i den meningen endast delegerat och "till låns"; konstitutionellt finns det fortfarande bara två politknivåer i Sverige, den statliga och den kommunala. Badersten fortsätter:

I många fall framstår regionernas nya ansvarsområden därtill som endast till hälften överförda. Perspektivet i förordningar och regelverk är genomgående statens och länsstyrelsernas, inte i första hand de regionala självstyrelseorganens, och försöken med självstyrelse betraktas som undantag. Ett betydande ansvar för regionala frågor vilar dessutom fortfarande formellt på länsstyrelserna, varvid staten i realiteten har haft kvar ett stort inflytande. Det finns också tydliga tendenser till att staten successivt tagit tillbaka ansvar. Det gäller såväl den regionala utvecklingsplaneringen och arbetet inom ramen för tillväxtavtalen som arbetet med transportinfrastrukturfrågor och regional kulturverksamhet. Detta har skapat oklarheter vad gäller kompetensfördelning och ansvarsförhållanden mellan staten och underliggande nivåer, både kommunala och regionala (Badersten 2002, sid. 37).

Svaret på frågan är alltså att staten enligt Baderstens uppfattning egentligen inte har tagit på sig vad han och Gidlund kallar en förhandlarroll. Hans sammanfattning av läget mellan staten och kommunerna/regionerna är från slutet av 2002, men åtminstone från Sörmlands horisont stämmer fortfarande bilden i stort drygt tre år senare. De regionala samverkansorganen har formellt sett lagfästs (SFS 2002:34), medan verksamheten i region Skåne och Västra Götaland fortfarande är försöksverksamhet.

Sammanfattningsvis: Inom Ansvarsprojektet tar SKL upp frågor och resonemang som väl återspeglas i de resonemang och handlingar som Regionförbundet Sörmland har utvecklat inom ramen för dels peer-review projektet med Vestfold, dels de seminarier, intervjuer och andra aktiviteter som jag åren 2003 – 2005 har deltagit i tillsammans med förbundets politiker och tjänstemän. Även på självstyrelsesidan i Sörmland återspeglas alltså det stora (kommunalregionala) perspektivet i det lilla sörmländska.

Det stora i det lilla – slutsatser

Konfliktfältet i Sörmland mellan statliga och kommunalregionala intressen är med andra ord "typiskt". Givet detta blir kontrasterna mellan Sörmland och Vestfold desto intressantare. Vad är det som gör att en komplex och självorganiserande ledningsfunktion har utvecklats i Vestfold men inte i Sörmland? Ett möjligt delsvår är att den norska staten genom fylkesmannen har valt att spela en tillbakadragen roll i det regionala utvecklingsarbetet, medan den svenska regeringen genom länsstyrelsen i Sörmland tvärtom spelar en aktiv roll, men inte i samspel med regionförbundet, utan närmast i konkurrens. Den norska staten har över huvud taget – på gott och ont – lämnat hela ansvaret till fylkeskommunen, som in sin tur tillsammans med en rad autonoma aktörsnätverk – de fjorton primärkommunerna, högskolan, NHO, LO – och med fylkesmannen som passiv deltagare har lyckats utveckla en regional ledningsfunktion av andra ordningen.

Men den största skillnaden är av ett annat slag. Grundfrågan som Vestfoldgruppen ställer är av principiell natur: "Hvordan kan man da ansvarliggjøre regionale aktører og skape eierskap til løsninger og prosesser?" Det vill säga, ansvaret måste ges fullt ut, utan inskränkningar. Annars skapas inget regionalt ägarskap till lösningar och processer. Citatet ovan ur Baderstens studie visar att i den svenska statliga styrningskulturen ger man inte ansvaret fullt ut. I Sörmland återspeglas det stora i det lilla, det syns tydligt i kontrast mot Vestfold.

Det lilla i det stora

Det stora kan alltså finnas i det lilla; den nationella svenska debatten återspeglas i de konflikter som finns mellan länsstyrelsen och regionförbundet i Sörmland. Situationen i Sörmland kan med andra ord ses som ett typiskt exempel på det konfliktfält som öppnats mellan statliga och kommunalregionala intressen och värden. Men gäller också det omvända, dvs. att det lilla finns i det stora? Kan makroanalys ge oss generell kunskap om mikronivån?¹³

Det är rimligt att anta att aggregerade effekter av interaktioner på mikronivån bestämmer vad som kommer ut ur ett system på makronivån. Och eftersom ett system på makronivån kan bli empiriskt synligt som kontrast till ett annat system på samma nivå (Sejersted 2005) så följer därav att det med utgångspunkt från den synliggjorda makronivån borde vara möjligt att göra antaganden om aktörerna på mikronivån.¹⁴ Det vill säga, genom att kontrastera makronivåerna mot varandra borde vi kunna få ytterligare perspektiv på konfliktfältet i Nyköping. Här handlar det alltså om att se på de stora dragen – framför allt statsbild-

¹³ Ledtrådar och inspiration till följande resonemang har jag fått av Åge Mariussen vid NIFU-STEP i Oslo. Se även Mariussen & Uhlin (eds.): *Trans-National Practises. Systems Thinking in Policy Making. Nordregio 2006.*

¹⁴ Det här metodiska greppet uppfanns av Max Weber (1904 – 05 /1991) i hans analys av den protestantiska etiken som drivkraft i det kapitalistiska produktionssystemets evolution och spridning. Webers hypotes om den protestantiska etiken och kapitalismens uppkomst är visserligen omdiskuterad och från många håll starkt ifrågasatt, men det metodiska greppet har erkänts.

ning och nationsbyggande – i ett långt historiskt perspektiv för att få bättre syn på processerna i det lilla.

Norges nedgång

Nationell historieskrivning i de flesta länder har i allmänhet en eller ett par frågor som man inte kan komma förbi. I alla fall inte som historiker, och som sådan är det dessutom svårt att undvika att delta i det självrefererande sociala system i vilket forskare, politiker och byråkrater bekräftar varandras metodologiska nationalism. I Frankrike kommer man inte förbi revolutionen 1789 och Napoleoneran, i USA 1776 års frigörelse från Storbritannien, inbördeskriget 1861-1865, och Pearl Harbor 1941, i Finland handlar det om Vinterkriget 1939-40 och inbördeskriget 1918, som dock fortfarande är ett ytterst känsligt nationellt trauma, osv. I Norge handlar det också om ett trauma, om än av ett annat slag än det finska, nämligen om "Norges nedgång" under högmedeltiden, en nedgång som slutade med att Norge 1537 upphörde som självständig stat och blev en dansk provins.

Hur kunde det komma sig att Norge förlorade sin självständighet, Norge som redan 1035 hade enats under en kung, först av de nordiska länderna? I projektet efter 1814 att bygga nationen blev det en huvudfråga för norska historiker att förklara det politiska förfallet under senmedeltiden och förlusten av självständigheten. Svaren kom snart att fokuseras på den jordbrukskris som drabbade hela Europa efter det stora pestutbrottet i mitten av 1300-talet och som en följd därav den norska adelns jämförelsevis svaga ställning.

Den pest vi kallar digerdöden, kallas i Norge *svartedauden*. På senhösten 1348 fördes den av ett engelskt handelsskepp till nuvarande Oslo-området, men farsoten hejdades tillfälligt av vintern. Våren 1349 spred den sig emellertid snabbt över hela landet, och den kulminerade under sommaren och hösten. Det sista kända offret, biskopen i Stavanger, dog i januari 1350. Då hade ca 300 000 av Norges ungefär 500 000 invånare dött. Dödlighetsprocenten i Norge var i stort densamma som i övriga Europa, ca 60 procent. Men ännu omkring 1470 höll efterföljande pestepidemier befolkningstalet i Norge nere på ca 36 procent av nivån före det stora utbrottet 1349 (Benedictow 2004).

Befolkningsminskningen fick dramatiska konsekvenser på samhällets alla områden. Det radikalt nya förhållandet mellan det reducerade antalet människor och de oförändrade produktionsmedlen innebar ett enormt underskott på arbetskraft, och arrendeavgifterna föll medan lönerna steg. Adels, kyrkans och kungamaktens intäkter minskade dramatiskt:

[E]tter 1350 driver landet plutselig uten motstand for full fart ut i lensoppløsning og nasjonal selvoppgivelse. Det er det politiske utslag av en økonomisk og sosial katastrofe som rammet Norge etter

mitten av 14de århundre [...] I Norge *drepte* landskyldfallet¹⁵ selve kjernen i aristokratiet: den tallrike lavadelen av ganske små godseiere, som hadde sittet tett i tett om i bygdene og ved sin tilknytning til kongen bundet det vidstrakte og sundkløyvde riket sammen [...] dermed falt det brede, lokale grunnlaget for det gammel-norske statssamfunnet bort [...] (Holmsen 1949, citerad i Imsen 2002, sid. 14).

Jordbrukskrisen etter "svartedauden" gav alltså inte bara dödsstöten åt den styrande eliten utan gjorde det också omöjligt att upprätthålla en egen norsk stat. Av Norges ca 600 adelsfamiljer återstod ca 200 mot slutet av 1300-talet. Av beräknade 75 000 gårdar i Norge före 1350 fanns ca 30 000 i drift omkring år 1500, statsintäkterna minskade med ca 75 procent (Imsen 2002).

Statsledningsfunktionerna flyttades 1398 till Danmark, som hade klarat sig bättre ur krisen än Norge. Detsamma gällde Sverige som omkring 1520 i stort hade hämtat sig från digerdödens direkta och indirekta effekter och kunde ta upp kampen med Danmark om makten i Norden. Men 1537 blev Norge alltså formellt en dansk provins utan egen statsadministration. Detta ska ses i relation till att både Danmark och Sverige från tidigt 1500-tal gick in i en period som karakteriseras av stark statsbildning. I Sverige intensifierades denna process med Axel Oxenstiernas alla reformer från 1611 då han blev rikskansler: 1611 års kollegieorganisation, 1612 års kansliordning, 1614 års rättegångsordning, 1617 års riksdagsordning, 1618 års kammarordning, 1620 års gymnasieorganisation, 1626 års riddarhusordning, 1635 års landshövdingestadga osv.

Samtidigt som Norge miste sitt statsbärande samhällsskikt och samtliga statsfunktioner fördes över till Danmark, byggdes således en stark centralmakt upp i Sverige, med statens alla funktioner samlade i Stockholm och i händerna på kungen och adeln. Uttryckt i systemtermer kan man säga att Sverige i början av 1600-talet innoverade ett komplext sociotekniskt system för statsstyrning och kontroll; här fanns snart folk med kompetens, statsinstitutioner av olika slag, avancerade förvaltningsformer, organisation, rättsordning, en kyrka i statens tjänst, en för sin tid exceptionellt välorganiserad och effektiv krigsmakt, och en alltmer utvecklad statlig styrningskultur. Det mesta av detta började inte byggas upp i Norge förrän 300 år senare.

"Statsdannelse og nasjonsbygging"

De studier av "statsdannelse og nasjonsbygging" i Europa som den norske sociologen och statsvetaren Stein Rokkan utförde på 1970-talet räknas som internationellt banbrytande. En kort introduktion till hans viktigaste kategorier och resultat är på sin plats.

¹⁵ *Minskningen av arrendeinkomster.*

Rokkan arbetade med en fyrstegsmodell (Rokkan 1987, sid. 354 – 56). Först *statsbildningsfasen* som kännetecknas av konsolidering av den politiska centralmakten. Karaktäristika för denna fas är politisk samordning, ökande centralisering, erkännande av statens suveränitet i förhållande till andra makter, utvidgad offentlig myndighet med effektiv fysisk kontroll över hela territoriet, skattekrav och kommunikationslinjer osv. Statsbildning är kort sagt institutionalisering och förtätning av politiskt herradöme. I Västeuropa ägde statsbildningsfasen rum ca 1200 – 1800.

Därnäst kommer *nationsbyggnadsfasen* som för Rokkan först och främst karaktäriseras av nationell samordning av språkliga och kulturella standarder. Nationsbyggnad är för Rokkan en strategi som centrala eliter utvecklade för att stärka de direkta banden mellan den territoriella statsmakten och dess undersåtar. Det här leder till en rationalisering av den politiska auktoriteten, att lokala identiteter försvagas och att folket knyts till en nationell gemenskap inte bara genom att det tilldelas rättigheter utan också genom gemensam kulturell identitet. Staten tillhör alltså maktsfären, medan nationen tillhör kultursfären. I Västeuropa ägde nationsbyggnadsfasen rum ca 1500 – 1800, men med stora variationer.

Den tredje fasen är en *konfliktfas*. Den handlar om många olika typer av konflikter, Rokkan myntade begreppen *kryssande konfliktlinjer* och *deltagelsekrise*. Det handlar således om klasskonflikter, konflikter inom den nationella makteliten, ideologiska konflikter, konflikter mellan intressegrupper, konflikter mellan centrum och periferi osv. Det handlar också om de kriser som uppstår till följd av rösträttsrörelser, periferins möjligheter att delta i maktcentrums beslut, språkstrider m.m. Den här fasen kännetecknas emellertid också av den mobilisering av befolkningen som innebar att den aktivt drogs in i maktutövningen. I Västeuropa ägde den här fasen rum ca 1840 – 1920.

Den fjärde fasen är en *ekonomisk omfördelningsfas*, den började omkring 1920 och pågick fortfarande när Rokkan sammanfattade sina resultat i slutet av 1970-talet.

Med utgångspunkt i Rokkans modell ser vi genast några slående skillnader mellan Sverige och Norge. De fyra faserna är förskjutna mellan de båda länderna. Medan statsbildning och nationsbyggnad (fas I – II) således som bäst pågick i Sverige skedde i Norge en uppbyggnad av lokal förvaltning under dansk överhöghet (fas I). Och medan "deltagelsekrisen" (fas III) i Sverige sträckte sig från ståndsriksdagens upplösning 1866 och in på 1920-talet (t.ex. kvinnlig och allmän rösträtt 1921) så skedde efter 1814 i Norge en kamp för egen identitet (fas II) och en kort "deltagelsekrise" i slutet av 1800-talet, bl.a. i form av språkstriden om nynorskans ställning. Rokkan påpekar att

[d]ette representerer en fundamental forskjell mellom de eldre vestlige systemer og de nye stater som ble dannet etter oppløsningene av

imperierne¹⁶: de siste kom inte bare sent til suverenitet, men de hade i tillegg minimal tid till rådighet for å bygge opp sine institusjoner før de stod overfor et kolossalt press utenfra så vel som innenfra (Rokkan 1987, sid. 357).

För nordiska förhållanden är Finlands statsbildnings- och nationsbyggnadsprocess i det här avseendet extrem: Faserna II och III trängdes ihop till några få år i början av 1900-talet och efter frigörelsen från det ryska imperiet 1917 (fas IV) utbröt ett uppsplitande inbördeskrig. Ett par inledningsmeningar i Henrik Tikkanens självbiografiska roman *Brändövägen 8 Brändö Tel. 35* (1976) är på kornet: "I Finland är historien som en vinterdag. Kort och dunkel och det är svårt att se det som är lite längre borta." Och även om Norges historia som ny nationalstat från 1814 och som helt självständig stat från 1905 inte är lika kort och inte fullt så dunkel så är kontrasten till den svenska statsnationens långa och sammanhållna historia ändå slående.

1900-talet

Francis Sejersted (2005, sid. 16) preciserar den här skillnaden mellan de båda länderna vid ingången till förra seklet i meningen "Norge demokratiserades innan det industrialiserades, medan det motsatta var fallet med Sverige". Det vill säga, Sverige hade redan 1905 en nationellt baserad storindustri som hävdade sig internationellt; här fanns ett banksystem som kunde betjäna en sådan industri, en aktielagstiftning som reglerade de moderna kapitalplaceringsformerna, och här fanns redan tekniska högskolor. Inget av detta fanns i Norge. Men där fanns allmän rösträtt för män och ett mera parlamentariskt styrelseskick. Inget av detta fanns i Sverige vid tiden för unionsupplösningen.

Vissa element i Sejersteds observation, dvs. storskalighet och effektiv "output" i det svenska systemet, och småskalighet och demokratisk "input" i det norska, kan ses som återspeglings av två olika förvaltningstraditioner för statsstyrning i Norden som har analyserats av Janerik Gidlund (2000). Dels en *departemental* tradition som framför allt finns i Danmark och Norge, dels en *teknokratisk* tradition som finns i Sverige och Finland. Den förra präglas av "inputdemokrati" baserad på direkt och representativ demokrati, dvs. parlamentariskt ansvar står i centrum och den politiska maktens beslut genomförs av en lojal departemental förvaltning. Den teknokratiska modellen utgår mer från fristående ämbetsverk och deras självständiga bedömningar. Myndigheterna är kompetensbaserade och representerar en "outputdemokratisk" tradition, dvs. resultat och effektivitet står i centrum.

¹⁶ Rokkan använder begreppet "imperium" med en bestämd betydelse. Alla stater betecknas som imperiestater om de erövat territorium utanför sitt eget hemland. Norge och Danmark var sålunda imperiestater under vikingatiden med erövringar i Skottland och England. Sverige var definitivt en imperiestat under stormaktstiden.

I det departementala systemet, som i Norge, har varje minister tillsammans med resten av regeringen det hela och fulla parlamentariska ansvaret för alla beslut som fattas och åtgärder som vidtas i administrationen med alla dess skilda och hierarkiska nivåer. I det teknokratiska systemet har det fristående ämbetsverket betydande resurser till sitt förfogande och dessutom ett omfattande ansvar både inom sitt ansvarsområde och för effekterna av sin myndighetsutövning på hela samhällsutvecklingen. Det direkta politiska ansvaret är å andra sidan mindre. Jämfört med den parlamentariska traditionen i Norge ska det i det teknokratiska Sverige alltså mycket till innan ett statsråd, eller hela regeringen, behöver gå till följd av en politisk felvärdering. Det här leder naturligtvis till försiktig statlig styrning i Norge medan den svenska staten kan vara betydligt mera drivande och benägen att ta risker.¹⁷

Noralv Veggeland (2003) har analyserat skillnaderna mellan regionaliseringsprocessen i Norge och Sverige med utgångspunkt från Gidlunds åtskillnad mellan den departementala ("västnordiska") respektive den teknokratiska ("ösnordiska") traditionen. Veggeland menar att med utgångspunkt i den teknokratiska modellen borde regionaliseringsprocessen i Sverige, som inleddes med Skåne och Västra Götaland som de primära försöksregionerna, ha lett till en reorganisering av myndighetsstrukturen i de båda regionerna men *utan* att den centrala politiska makten blev berörd. Men så blev det inte. Myndigheterna i de två försöksregionerna blev inte teknokratiskt förankrade utan fick i stället avtalsfäst självstyre på försöksbasis. Det regionala självstyrelseorganet fick alltså inputdemokratisk legitimitet. Men några år senare förändrades situationen:

Forsøket med Skåne och Västra Götaland og regionaliseringen etter demokratimodellen kommer i miskreditt hos de centrala politiske myndigheterna. Ikke på grunn av evalueringer av forsøket, men på grunn av at den økonomiske veksten i de to regionerne antas a true landets regionale balanse [...]. Og regional fordeling og regional utvikling er et nasjonalt ansvarsområde (Veggeland 2003, sid. 153).

Istället för direktvalda regionala församlingar bestämde sig regering och riksdag alltså för en lag (SFS 2002:34) som öppnade för de regionala samverkansorganen. Veggeland fortsätter:

Det kommunale samarbeidsorganet på regional nivå som Regionpropositionen introducerer, får en posisjon i systemet preget av till-

¹⁷ *Den departementala traditionen, som också kallas den västnordiska, och den teknokratiska, som följaktligen kallas den östnordiska, har båda djupa historiska traditioner och en lång rad europeiska paralleller. Rokkan (1987) talar dessutom i det här sammanhanget om att de västnordiska imperierna (vikingarikena) orienterade sig mot de brittiska öarna, den bretagnska kusten osv. medan det östnordiska imperiet (framför allt stormaktstidens Sverige) orienterade sig mot Baltikum, Polen och det område som så småningom blev Preussen.*

synelatende selvrådighet.¹⁸ Det viser seg ved at samarbeidsorganet tillegges regional plan- og utbyggingsansvar på en del områder, basert på forhandlinger og kontrakter som plikter og binder kommunene, men vikremidlene forblir i hovedsak statlige (ibid.)

Bakom den här förändringen av regionaliseringspolitiken ligger enligt Veggeland den svenska regeringens uppfattning att det finns en fara för att en regional utveckling baserad på Skåne- och Västgötalandsmodellen skulle kunna leda till regionala olikheter i fråga om välfärd och välfärdsutveckling. Bara den centrala statsmakten kan garantera jämlikhetsidealen. Således återtog regeringen en del av utvecklingsansvaret genom beslutet om regionala samverkansorgan. Utgångspunkten var uppfattningen att politisk makt är ett nollsummespel; regionaliseras politisk makt minskar den centrala politiska makten i motsvarande grad. Genom att dels knyta det regionala samverkansorganet till kommunerna – "de i utgångspunktet sterkt statsdominerade kommunene" – dels organisera utvecklingsresurserna och -mekanismerna utanför samverkansorganets kompetensområde, så kunde en förvittring av centralmakten undvikas. I den här fasen av reformverksamheten blev därför utvecklingsresurser och andra utvecklingsmedel i huvudsak förlagda till den regionala staten, bl.a. länsstyrelserna. Detta är uppenbart, menar Veggeland, eftersom staten genom modellen med kommunala samverkansorgan utvidgade sitt planläggnings- och samordningsansvar just därför att kommunerna ingår partnerskap, kommunerna som alltså primärt är "iverksetter av statlig politikk" (Veggeland 2003, sid. 156).

Den nya demokrati- och regionaliseringsfrågan kom å andra sidan sent till Norge, menar Veggeland. En förklaring kan vara, säger han, att den västnordiska förvaltningstraditionen är reformtrög. Den departementala modellen och det särskilda parlamentariska ansvaret det enskilda statsrådet har vid genomförande av reformer leder enligt denna modell till inkrementalism och politisk försiktighet. Men i grundfrågan står man i Norge, liksom i Sverige, inför ett val mellan ett demokratialternativ av inputmodell, eller ett statsreglerat teknokratialternativ av outputmodell.

Det lilla i det stora – sammanfattningsvis

Det krävs inte mycket fantasi för att placera in relationerna mellan regionförbundet och länsstyrelsen i Sörmland i det här större perspektivet, såväl i det nordiska politiskt – demokratiska och förvaltningsmässiga, som i det historiska.

Och för att börja med det senare, det är naturligtvis svårt att i en rapport som denna bevisa att en om inte 500-årig, så i alla fall 400-årig tradition av central statlig maktutövning har utvecklats till ett komplext socialt system som inte bara är extremt resursrikt, kraftfullt och resultatriktat, utan som dessutom är inriktat

¹⁸ Jfr Veggelands "tillsynelatende selvrådighet" (skenbart självstyre) med vestfoldgruppens bedömning ovan att staten vad gäller det sörmländska samverkansorganet ägnar sig åt "detaljstyring av selvstyringen".

på egen överlevnad. Alla social system, inte bara regeringar utan också den svenska centrala statsförvaltningen, har som ett grundläggande beteendemönster att överleva. När ett socialt system väl funnit ett funktionellt mönster ska det till ytterst kraftfulla signaler för att det ska inse att det är dysfunktionellt och att det därför behöver förändra sig. En sådan förändring måste i så fall vara av andra ordningen, dvs. det måste då handla om att förändra de grundläggande parametrar som över huvud taget definierar systemet. Det återstår således att se om den nuvarande debatten om nationalstatens kris och den starka statens eventuella fall verkligen är tecken på sådana kraftfulla signaler.

Sveriges långa historia *som stat* framträder således i skarp kontrast mot den norska nationalstatens betydligt kortare perspektiv. Det går naturligtvis heller inte att bevisa att bortfallet på senmedeltiden av hela den norska statsadministrationen gett helt andra förutsättningar för både statsförvaltning och kommunalt och regionalt självstyre i modern tid. Men kontinuiteten, bredden, och en med tiden fördjupad självklarhet – för att inte säga självsäkerhet – i den svenska statsförvaltningen framträder ändå i skarp belysning vid en jämförelse. Vestfoldgruppens kommentarer om dessa förhållanden i Sörmland äger med stor sannolikhet även giltighet i andra delar av Sverige. Det gäller säkert också Regionförbundet Sörmlands frustration över statens oklara spelregler.

Detsamma gäller även det politiskt-demokratiska perspektivet. Sverige har haft "gott om tid" att under förhållandevis fredliga förhållanden – åtminstone under de senaste två hundra åren – bygga upp en rad politiska och demokratiska institutioner som i samspel med industri och forskning har "byggt landet". Effektiviteten, kraftfullheten och beslutsamheten i de stora projekten, de infrastrukturella såväl som de sociala, har länge på ett närmast självklart sätt legitimerat den förhärskande outputdemokratin, eller demokrati *ex-post* som Badersten kallar den. Staten och de stora industriföretagen har haft gemensamma intressen att bygga ut infrastrukturen: stambanorna, kraftverken, teleförbindelserna, hamnarna, flygfälten, vägarna, sjukhusen, bostäderna osv. Men det är också alltmera uppenbart att inputdemokrati, *ex-ante*, inte bara är en "bristvara", utan att den på många håll nu efterfrågas som en strategi för att möta globaliseringens alla problem, de ekonomiska såväl som de sociala och miljömässiga. Även på den här punkten är det dessutom tydligt att diskussionen i Sörmland, främst inom regionförbundet, måste ses som tämligen typisk för det kommunalregionala Sverige. Det är ytterst tveksamt om kommunerna fortfarande ser sig som instrument för statlig politik och outputdemokratiska ambitioner. Kontrasten till den norska statens tveksamma och mer inkrementalistiska hållning syns tydligt i Vestfolds frihet *från* statlig styrning, vilket öppnat för frihet *till* egna experiment med regional utveckling i partnerskapets form.

Hypotesen något utvecklad och reviderad

I Sverige har det centrala maktperspektivet, det vi vanligtvis sammanfattar i begreppet staten, en större betydelse, tyngd och legitimitet än de regionala och lokala perspektiven. Så har det inte varit, och så är det inte, i en del andra europeiska länder, t.ex. i Norge. Sverige är en statsnation, snarare än en nationalstat. Den svenska statsnationens tankeordning har i snart 400 år varit unikt framgångsrik, särskilt de senaste 200 åren, men nu utsätts den för starka påfrestningar. Erfarenhetsrummet håller på att falla samman samtidigt som statens förmåga att utveckla en ny nationell förväntanshorisont långtifrån är självklar.

Början av det 21:a århundradet är en i kosellecksk mening "historisk tid" som styr politiska och sociala aktörer. Regional utveckling anses i detta läge vara en kungsväg för samhällsutveckling, men en ny tankeordning och en ny förväntanshorisont är var för sig nödvändiga förutsättningar, sammantagna kan de vara tillräckliga. Men då måste först staten och kommunerna tillsammans frigöra sig från den metodologiska nationalism som fortfarande dominerar dem. Detta gäller således inte bara staten, utan också den kommunalregionala sfären där det finns en sedan länge inövad "statlighet". Staten måste flytta tillbaka sina positioner på det regionala fältet, samtidigt som kommunerna måste flytta fram sina, och inte bara med ord och uttalanden, utan med handlingar baserade på regionalpolitisk kompetens och substans.

Den andra nödvändiga förutsättningen, en ny förväntanshorisont, kan rimligen aldrig vara en fråga om enbart teknokratisk effektivitet. En ny förväntanshorisont kan heller inte reduceras till en fråga om en "vision". Det samhälle som har kallats "folkhem" och "välfärdsstat" byggdes inte upp med sikte på två metaforiska visioner utan mot en förväntanshorisont som målades upp med utgångspunkt i ett nytt erfarenhetsrum präglad av starka demokratiska, sociala, ekonomiska, teknologiska och vetenskapliga förändrings- och utvecklingsprocesser. Idag håller ett nytt erfarenhetsrum på att ta gestalt, ett globalt. Men än så länge saknas den nya förväntanshorisonten.

En hypotes av det här slaget kan i vetenskaplig mening naturligtvis vare sig verifieras eller falsifieras. En eventuell falsifiering kommer tiden att ta hand om. Verifieringen är emellertid en innovationsfråga, och det i samma mening som *staten* på ett grundläggande sätt innoverades i början av 1600-talet genom det oxenstiernska projektet, och som *nationen* innoverades från mitten av 1800-talet i en bred och nationell men särskilt efter andra världskriget alltmer outputdemokratisk process. Nu står vi av allt att döma inför uppgiften att innovera det transnationella *samhället*, dvs. ett samhälle bortom det nationella. Det förefaller nödvändigt att det sker med ett betydande inslag av inputdemokrati.