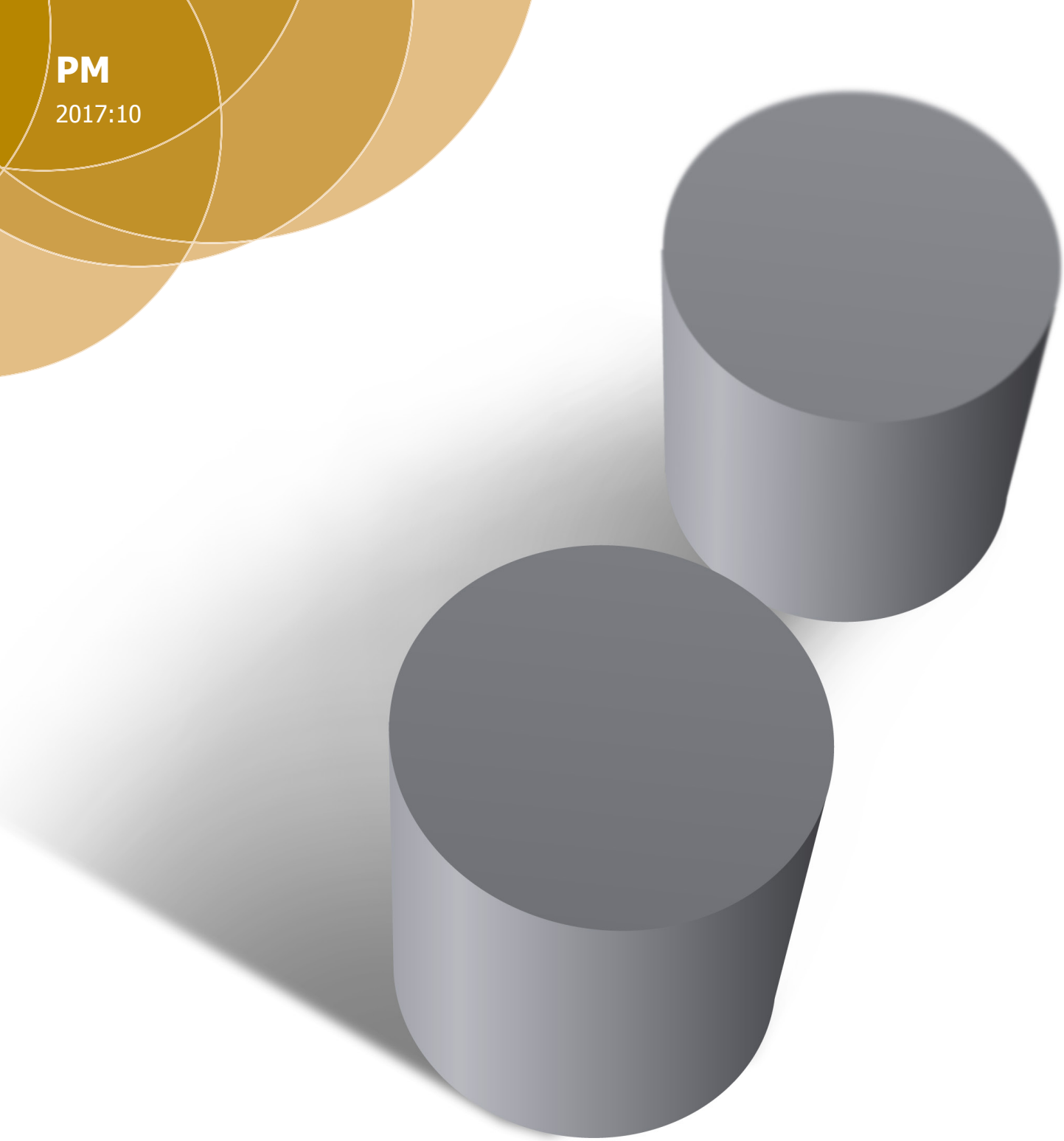
PM
2017:10



Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?

Det finns ett behov av att diskutera förutsättningarna för ett effektivt genomförande av den regionala tillväxtpolitiken. Den här antologin kan ses som ett bidrag till den diskussionen, och gör avstamp i regionala utmaningar – både nuvarande och framtida.

tillväxtanalys

Dnr: 2016/155

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010 447 44 00
Fax: 010 447 44 01
E-post: info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Ulf Tynelius
Telefon: +46 10 447 44 57
E-post: ulf.tynelius@tillvaxtanalys.se

Förord

Det finns ett behov av att uppmärksamma och diskutera styrnings- och genomförande-frågor kopplade till den regionala tillväxtpolitiken. Den här antologin är ett bidrag till att aktualisera frågorna, framför allt utifrån nuvarande och framtida utmaningar.

Det finns höga förväntningar på att finna konstruktiva och effektiva samverkanslösningar på olika nivåer inom den regionala tillväxtpolitiken. Här har de regionalt utvecklings-ansvariga aktörerna och kommunerna en nyckelroll. Iakttagelser från OECD och Tillväxt-analys pekar dock på att det finns betydande strukturella utmaningar som påverkar möjlig-heterna att stärka och utveckla samarbetsformer och lösningar mellan nyckelaktörer. Det finns därför skäl att granska om de regionala och kommunala aktörerna har rimliga förutsättningar för att skapa effektiva samarbeten i genomförandet av politiken.

Den regionala nivån har varit omdebatterad i Sverige under många år. Vi ser också att regionfrågan, liksom kommunfrågan, varit föremål för reformer eller reformförsök i Danmark, Finland och Norge. Detta tyder på att länderna uppfattat att det finns under-liggande strukturella problem med den regionala och kommunala organiseringen. Även om det finns stora variationer ser vi att länderna går mot strukturreformer genom ambitioner om bildande av nya större regioner och kommuner. I detta finns en underliggande fråga om vilka behov av strukturreformer kontra alternativa samarbetslösningar som behövs i Sverige och våra nordiska grannländer för att skapa ett effektivt genomförande av den regionala tillväxtpolitiken. Antologin ger inga färdiga svar, utan vill lyfta upp frågan till en mer förutsättningslös diskussion för att se om det finns andra alternativa lösningar som kan vara intressanta att diskutera.

Tillväxtanalys vill rikta ett stort tack till de författare som gjort antologin möjlig. Bidrag har lämnats av professor Anders Lidström vid Umeå universitet, professor Hans Westlund vid KTH, forskare Siv Sandberg vid Åbo akademi, biträdande professor Lars Niklasson vid Linköpings universitet, universitetslektor Bo Persson vid Linköpings universitet, docent Jörgen Johansson vid Högskolan i Halmstad, fil.dr Hege Hofstad vid NIBR Högskolan i Oslo och Akershus, och fil.dr Gro Sandkjær Hanssen vid NIBR Högskolan i Oslo och Akershus. I antologin finns också kommentarer och reflektioner från tre förtroendevalda: regionråd Erik Bergkvist (S) i Region Västerbotten, kommunalråd Lars Stjernkvist (S) i Norrköping och kommunalråd Stina Munters (C) i Vansbro kommun. Varje extern författare svarar själv för innehåll och slutsatser i respektive kapitel.

Redaktörer har varit Ulf Tynelius och Torbjörn Danell, båda analytiker vid Tillväxtanalys.

Östersund, maj 2017

Jan Cedervärn
Avdelningschef
Tillväxtanalys

Innehåll

Sammanfattning 6
Summary 9
1 Inledning 12
2 Vart är vi på väg? 21
3 Regionen, kommunerna (och staten) i den regionala utvecklingspolitiken. En jämförelse av arbetsfördelning och erfarenheter i Danmark, Finland och Norge. 27
4 Kommunernas betydelse för regional utveckling i en storregion: Drivkrafter och hinder i ett underifrånperspektiv 38
5 Regionalt ledarskap 48
6 Stadsregioner och landsbygdsregioner – en asymmetrisk regionaliseringslogik 61
7 En lärande, nätverksbaserad regional utvecklingspolitik för både storstäder och perifera regioner 70
8 Kommentarer från tre förtroendevalda 78
Författarpresentationer 86
Bilaga 1 88

Sammanfattning

Förvånansvärt lite uppmärksamhet har riktats mot att kritiskt granska själva genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken. Tillväxtanalys har i ett antal rapporter behandlat den lednings- och styrningsproblematik som finns i genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken mellan den regionala och lokala nivån. Vi kan på relativt goda grunder påstå att detta har stor betydelse för vilket resultat politiken kan uppnå. Den här antologin ska ses som ett bidrag till att kritiskt granska förutsättningarna för ett effektivt genomförande av den regionala tillväxtpolitiken i relation till framtida regionala utmaningar. Denna problematik inkluderar många frågor och svar och vi har därför valt att ge ett antal forskare och förtroendevalda utrymme för att reflektera kring denna styrnings- och ledningsproblematik utifrån sina perspektiv och erfarenheter.

Antologin består av sex bidrag skrivna av åtta forskare. Utöver detta har tre förtroendevalda utifrån sina egna erfarenheter fått reflektera över bidragens slutsatser.

I den första delen av antologin försöker vi beskriva och diskutera den regionala förändring som skett och vilka regionala utmaningar vi står inför. Hans Westlund beskriver i kapitel 2 hur stora stadsregioner med sina globala nätverk blir allt viktigare för den ekonomiska utvecklingen. Runt de större stadsregionerna bildas funktionella regioner som består av förorter, mindre städer, små orter och tätortsnära landsbygd. Dessa bildar tillsammans den funktionella stadsregionen. Utanför dessa stadsregioner finns stora landsbygdsområden som i princip saknar kopplingar till större städer. Denna förändring har lett till två tydliga effekter. Den första är att den traditionella kopplingen mellan stad och land alltmera har upplösts och frågan är om det går att bygga nya kopplingar mellan stad och land och i så fall vad de skulle bestå av? Den andra är att landsbygdsområden, utanför rimliga pendlingsavstånd till en större stad, kommer att bli de stora förlorarna i den framväxande kunskapsekonomin.

I den andra delen ger vi oss in på att reflektera hur Sverige och våra nordiska grannländer försöker hantera dessa mera genomgripande förändringar och vilka reformförsök som genomförts för att skapa bättre förutsättningar för ett effektivt genomförande av tillväxtpolitik på den regionala och lokala arenan. Som ett svar på de samhällsomvandlingar som är igång ser vi att våra grannländer genomför, eller har genomfört, strukturreformer riktade mot den regionala och kommunala nivån. I Finland och Norge pågår nu en region- och kommunreform i syfte att stärka kommunernas och regionernas förmåga att möta de utmaningar som antas komma i framtiden. Danmark genomförde en strukturreform 2007 som innebar att den subnationella nivån i Danmark nu består av 98 kommuner och 5 regioner. Både Finland och Norge är mitt i en process mot större och färre regioner och kommuner. En övergripande slutsats från den länderjämförelse som redovisas av Siv Sandberg i kapitel 3 är att problembilden är relativt likartad i de nordiska länderna när det gäller möjligheterna att utveckla en effektiv samverkan mellan kommunal och regional nivå. Den regionala nivåns möjligheter att ta en ledande roll inom utvecklingspolitiken synes vara begränsade.

Utifrån den gemensamma problembild som finns i de nordiska länderna kan man fråga sig vilka hinder som finns för att skapa ett effektivt samarbete mellan den kommunala och regionala nivån? Detta berörs i kapitel 4 av Jörgen Johansson, Lars Niklasson & Bo Persson. Författarna drar bland annat slutsatsen att kommunstorlek har stor betydelse för möjligheterna att hitta fungerande samspel i de viktigaste utvecklings- och tillväxtfrågorna

i en storregion. Det råder makt-asymmetrier mellan kommuner i en region, och förutsättningarna för olika kommuner att aktivt bidra i utvecklingsfrågorna varierar starkt. Författarna pekar på att kommunerna förknippar bildandet av en ny storregion med flera risker, inte minst demokratisk legitimitet och ökade kostnader för förhandlingar.

En annan viktig aspekt kring genomförande av den regionala tillväxtpolitiken berör det regionala ledarskapet. I kapitel 5 analyserar Hege Hofstad och Gro Sandkjaer Hanssen vilka förutsättningar som behöver finnas på plats för ett tydligt regionalt ledarskap ska fungera. Av kapitlet framkommer att förändrade ramvillkor har skapat ett större behov av ett tydligare och mer aktivt regionalt ledarskap i Norge. Analysen av regionernas förutsättningar för regionalt ledarskap pekar på att dagens praxis har en bit kvar innan de norska regionerna kan räknas som en stark regional aktör inom regionala utvecklingsfrågor. Trots att de norska regionerna har instrument för att styra kommunerna i planfrågor är de ovilliga att utnyttja handlingsutrymmet och ta verktygen i bruk. Den bristande viljan kan sammanfattas som en rädsla för att fungera som en överkommun och därmed sätta det kommunala självstyret ur bruk.

Sammanfattningsvis synliggörs i antologin speciella utmaningar i försöken att skapa ett effektivt genomförande av den regionala tillväxtpolitiken. En del av dessa svårigheter ligger sannolikt i aktörernas egen förmåga och kapacitet, medan andra kan hänföras till ett systemperspektiv och den regionala tillväxtpolitikens inriktning. Utifrån detta diskuterar två bidrag alternativa sätt att organisera den regionala tillväxtpolitiken.

Anders Lidström diskuterar en asymmetrisk regionaliseringslogik i kapitel 6. Förslaget tar sin utgångspunkt i att bejaka den urbanisering som sker i Sverige med växande storstadsregioner. Förslaget innebär en uppdelning i två regiontyper, stadsregioner och landsbygdsregioner. I stadsregionerna innebär förslaget att kommunerna får lämna ifrån sig vissa uppgifter till den regionala nivån som gäller frågor som i grunden är kommunöverskridande, till exempel fysisk planering, stadsregional infrastruktur och specialiserade sociala tjänster. De kommuner som finns i landsbygdsregionerna kan dock i stort sett behålla de uppgifter de har idag eftersom de opererar på en större geografisk yta. Den regionala utvecklingspolitiken skulle med förslaget gestalta sig annorlunda genom att stadsregionerna i huvudsak skulle få förlita sig på sin egen utvecklingskraft medan landsbygdsregionerna skulle behöva mer riktat stöd från staten och EU. Det skulle innebära en tydligare fokusering av den statliga regionalpolitiken.

Hans Westlund diskuterar en annan alternativ inriktning genom att i kapitel 7 lansera en nätverksbaserad regional utvecklingspolitik där både storstäder och perifera regioner ingår. Förslaget utgår från att världsekonomin i allt större utsträckning har utvecklats till en global nätverksekonomi med storstadsregioner i hierarkiska nivåer. Storstadsregioner är i sig kluster av mängder av olika verksamheter som drar nytta av de agglomerationsfördelar som samlokalisering innebär. Samtidigt består storstadsregioner av många olika sektorskluster som i varierande utsträckning utgör delar av internationella nätverk. Förslaget argumenterar för att politiken bör stödja klusterutveckling i avståndsöverbryggande, hierarkiska nätverk.

Antologin avslutas med kommentarer från tre förtroendevalda som har något olika synsätt på genomförandet av regionala utvecklingsfrågor. Lars Stjernkvist, Norrköpings kommun, argumenterar för att det finns skäl till att på allvar pröva tanken på två nivåer av beslutsfattande i Sverige i form av en kommunal och en nationell nivå. Stina Munters, Vansbro kommun, argumenterar för behovet av ett utvecklat samarbete mellan Dalarnas kommuner och Region Dalarna. Hon menar att det i grunden finns ganska bra förutsättningar för att

skapa fruktbara samarbeten. Slutligen beskriver Erik Bergkvist, Region Västerbotten, att det råder en stor variation i kommunernas storlek och kapacitet i Västerbotten. Som ett sätt att hantera de strukturella förutsättningarna har kommunerna i Västerbotten valt att organisera sig i tre subregionala konstellationer, där en större kommun kan agera motor.

Summary

There has been remarkably little focus on the critical examination of the implementation of regional growth policy. Growth Analysis has produced a number of reports describing the management and control problems that exist at regional and local levels regarding the implementation of regional growth policy. We have reasonably good grounds to claim that this is an important factor for what results can be achieved through policy intervention. This anthology should be seen as a contribution to the critical examination of the prerequisites for effective implementation of regional growth policy in relation to future regional challenges. This matter embraces many questions and answers and we have chosen therefore to ask a number of researchers and elected representatives to reflect on the problem of control and management from their own perspectives and on the basis of their own experiences.

The anthology consists of six papers written by eight researchers. In addition, three elected representatives have been asked to reflect, on the basis of their own experiences, on the conclusions presented in the papers.

In the first part of the anthology, we attempt to describe and discuss the regional changes that have taken place and the regional challenges we are facing. In Chapter 2, Hans Westlund describes how metropolitan regions with their global networks are becoming increasingly important for economic development. Around the metropolitan regions, functional regions form consisting of suburbs, smaller towns, small communities and rural areas that are close to towns. Together, these form functional urban regions. Beyond these urban regions, there are extensive rural areas which basically have no links with larger towns. This change has caused two pronounced effects. Firstly, the traditional link between town and countryside has gradually been broken and the question is whether it is possible to build up new links between urban and rural areas and if so, what would they consist of? Secondly, rural areas located beyond reasonable commuting distance from a larger town are going to be at a major disadvantage in the emerging knowledge-based economy.

In the second part, we reflect on how Sweden and our Nordic neighbouring countries are endeavouring to handle the more comprehensive changes and what attempts at reforms have been executed to try to create better prerequisites for effective implementation of growth policy on the regional and local arenas. We can see that our neighbouring countries have responded to these societal changes by implementing structural reforms targeted at regional and municipal level. In Finland and Norway, there is an ongoing regional and municipal reform that aims to strengthen the ability of municipalities and regions to meet expected future challenges. Denmark carried out a structural reform in 2007 which meant the sub-national level in Denmark now consists of 98 municipalities and five regions. Both Finland and Norway are in an ongoing process of creating fewer and larger regions and municipalities. A general conclusion that can be drawn from the comparison of countries presented by Siv Sandberg in Chapter 3 is that all the Nordic countries are facing relatively similar problems when it comes to the possibility of developing effective collaboration between municipal and regional levels. It seems the possibility of regional levels taking a leading role in development policy is limited.

Considering the common problems that the Nordic countries are facing, one can ask what obstacles are impeding the building up of effective cooperation between municipal and regional level. This is discussed in Chapter 4 by Jörgen Johansson, Lars Niklasson and Bo

Persson. One of the conclusions the authors draw is that the size of the municipality is of major significance for the possibility of creating functional interaction concerning the most important development and growth issues in a large region. There is power asymmetry among the municipalities in a region and the prerequisites for different municipalities to actively contribute to development issues vary greatly. The authors point out that the municipalities associate the forming of a new megaregion with a number of risks, not least democratic legitimacy and increased costs for negotiations.

Regional management is another important aspect of the implementation of regional growth policy. In Chapter 5, Hege Hofstad and Gro Sandkjaer Hanssen analyse which preconditions are needed in order for clear regional management to work. This chapter explains how changed framework conditions have created a greater need for more pronounced and proactive regional management in Norway. The analysis of the regions' prerequisites for regional management indicates that current practice must be further developed before Norway's regions can be counted as a strong regional player in regional development issues. Even though Norway's regions have instruments for controlling the municipalities as regards planning issues, they are unwilling to make use of this possibility and utilise the instruments. This unwillingness can be summarised as a fear of functioning as a supra-municipality and thereby interfering with municipal autonomy.

To sum up, the anthology highlights specific challenges linked to attempts to bring about effective implementation of regional growth policy. Some of these difficulties are probably linked to the players' own abilities and capacities while others can be attributed to a system perspective and the orientation of the regional growth policy. On this basis, two papers discuss alternative ways of organising regional growth policy.

In Chapter 6, Anders Lidström discusses asymmetric regionalisation logic. The point of departure of his proposal is the affirmation of the urbanisation that is taking place in Sweden with expanding metropolitan regions. The proposal implies a division into two types of regions: urban regions and rural regions. It is proposed that in urban regions, municipalities must relinquish certain tasks to the regional level, primarily matters that are essentially cross-municipal, for example, physical planning, urban regional infrastructure, and specialised social services. However, municipalities that are located in rural regions can retain most of their current tasks since they operate in a larger geographical area. With this proposal, regional development policy would be different insofar as the urban regions would essentially have to rely on their own power of development while rural regions would need more targeted support from the government and the EU. This would imply a clearer focus on governmental regional policy.

In Chapter 7, Hans Westlund discusses an alternative approach by launching the concept of network-based regional development policy which includes both metropolitan areas and peripheral regions. The basis of this proposal is that the global economy has increasingly developed into a global network economy with hierarchical levels of metropolitan areas. Metropolitan regions are in themselves clusters of many different areas of activity which benefit from the agglomeration advantages that co-location implies. At the same time, metropolitan regions consist of many different clusters of sectors which are part of international networks to a varying degree. The proposal argues that policy should support the development of clusters in distance-bridging hierarchical networks.

The anthology is concluded with comments from three elected representatives with somewhat differing views about the implementation of regional development issues. Lars Stjernkvist, Norrköping municipality, argues that there are grounds to seriously consider

the idea of creating two levels of decision-making in Sweden - a municipal and a national level. Stina Munters, Vansbro municipality, argues for the need for increased co-operation among Dalarna's municipalities and Region Dalarna. In her view, the fundamental prerequisites for creating fruitful cooperation are quite favourable. Finally, Erik Bergkvist, Region Västerbotten, describes the huge variation in size and capacity of the municipalities in Västerbotten. To handle the structural prerequisites, the municipalities of Västerbotten have chosen to organise themselves in three sub-regional constellations where one larger municipality can function as an engine.

1 Inledning

Den svenska regionala utvecklingspolitiken har genomgått väsentliga förändringar sedan 1990-talet. I samband med Sveriges EU–medlemskap 1995 tillfördes den regionala utvecklingspolitiken nya ekonomiska resurser och ett nytt arbetssätt.[1] Det nya arbetssättet var programbaserat, där regionerna själva skulle formulera strategiska program och utvecklingsinriktningar utifrån sina egna unika förutsättningar. De strategiska programmen utarbetades i breda partnerskap med deltagande från olika organisationer och intressegrupper. Den statliga styrningen blev i och med detta skifte mindre framträdande och detaljerad (Nilsson 2012).

Gradvis har också det regionala utvecklingsansvaret flyttats från staten till regionala folkvalda organ. I samband med försöksverksamheten 1998, med utökad och förändrad regional ansvarsfördelning, övertog Skåne, Gotland och Kalmar län samt sedermera Västra Götaland länsstyrelsernas uppgifter med regional utvecklingsplanering och transportinfrastrukturplanering.[2] Den regionala försöksverksamheten permanentades och sedan 2003 är det möjligt att bilda kommunala samverkansorgan genom att samtliga kommuner i länet går samman i ett kommunalförbund där även landstingen kan vara med.

Numera (2017) har staten, genom länsstyrelsen, endast kvar det regionala utvecklingsansvaret i ett län, Stockholm. Staten har därmed öppnat upp för ett antal olika regionala lösningar, vilket lett till att organiseringen av den regionala utvecklingspolitiken varierar hos de övriga 20 länen. I 14 län har landstinget det regionala utvecklingsansvaret och i 6 län ligger ansvaret hos kommunala samverkansorgan. Det har således skett en decentralisering av ansvaret för genomförandet, från staten till en folkvald regional nivå, som fått olika utseende i skilda län.

En viktig och uttalad ambition med den förändrade regionala utvecklingspolitiken är att den ska arbeta för att koordinera och mobilisera andra politikområden och aktörer. Även om regionalpolitiken i alla tider haft den ambitionen, har decentraliseringen av genomförandet inneburit att ansvaret för koordineringen i stora delar lagts ut på den regionala (folkvalda) aktören. Behovet av en fungerande koordinerande roll kommer från det faktum att många större politikområden behöver samordnas för att skapa goda förutsättningar för regional utveckling. I samband med den offentliga sektorns avtagande expansion, och med införandet av EU-strukturfonder, har också genomförandet i högre grad kommit att handla om att samla medfinansiering från andra aktörer, såväl privata som offentliga.

En av de klart viktigaste aktörerna som regionerna ska koordinera är kommunerna eftersom samtliga kommuner arbetar med lokal utveckling (Tillväxtanalys 2011).[3] Ur ett regionalt utvecklingsperspektiv är det därför önskvärt att kommunernas och regionernas

[1] I antologin används begreppet regional utvecklingspolitik för att underlätta förståelsen mellan olika länder. I Sverige är den korrekta benämningen regional tillväxtpolitik. Politikens ekonomiska ramar återfinns inom utgiftsområde 19 i den svenska statsbudgeten.

[2] I praktiken innebar försöksverksamheten att landstingen i Skåne och Västra Götaland genom direktvalda regionförbund övertog länsstyrelsernas ansvar för tillväxtplanering och transportinfrastrukturplanering. I Gotlands län saknas landsting. Därför övertogs uppgifterna av Gotlands kommun som ansvarar för de uppgifter landstingen sköter i andra län. I Kalmar län övertogs motsvarande uppgifter av det indirekt valda Regionförbundet Kalmar.

[3] Enligt en tidigare uppgift satsade kommunerna åtminstone 3 miljarder kronor (2009) på näringsfrämjande åtgärder och turistverksamhet. I ekonomiska termer är det ungefär lika mycket som staten anslår i budgeten för regional tillväxtpolitik (UO 19). Se Tillväxtanalys (2011) Utvecklingskraft i kommuner och regioner.

resurser för regional utveckling kan allokeras på ett klokt sätt för att undvika för små och splittrade investeringar som motverkar och konkurrerar med varandra. Kommunerna blir på så sätt en av de viktigaste aktörerna.

Samtidigt ser vi en tilltagande polarisering i kommunernas styrka genom att vi förväntas få fler små och fler stora kommuner. Enligt den senaste Långtidsutredningen (2015) förväntas både antalet små kommuner under 8 000 invånare, och kommuner över 100 000 invånare, att öka fram till 2040.

Tabell 1 Antal kommuner per kommunstorlek 1974, 2013 och 2040 (framskrivning)

Befolkning	**1974 Antal**	**2013 Antal**	**2040 Antal**
–4 999	9	15	23
5 000–7 999	36	33	33
8 000–19 999	133	123	108
20 000–49 999	78	72	69
50 000–99 999	24	33	34
100 000–	10	14	23
Summa	290	290	290

Källa: SOU 2015:101 Långtidsutredningen, bilaga 7

Anm: Befolkning enligt kommunindelning 2013

Utifrån denna mycket grova indikator kan vi sannolikt förvänta oss ökade skillnader mellan kommunernas kapacitet och kompetens. Tidigare iakttagelser pekar på att de minsta kommunerna redan i dag upplever att de har svårigheter att avsätta tillräckliga resurser för utvecklingsfrågor (Tillväxtanalys 2011). Sannolikt minskar polariseringen möjligheterna att utveckla fruktbara och effektiva samarbeten om de ingående aktörerna har vitt skilda förutsättningar i resurser, i termer av både ekonomisk styrka och tillgång till egen kompetens.

Tillväxtanalys har tidigare pekat på vissa utmaningar som är specifikt kopplade till själva genomförandet av den svenska regionala utvecklingspolitiken (Tillväxtanalys 2011, Tillväxtanalys 2013a, Tillväxtanalys 2013b, Tillväxtanalys 2014). Tillväxtanalys bedömning är att samspelet mellan den kommunala och regionala nivån i många fall är alltför svagt utvecklad för att utvecklingspolitiken ska kunna formas och genomföras på ett tillräckligt effektivt sätt. Däremot framstår samarbetet mellan den regionala och nationella nivån som bättre utvecklat och det har dessutom förstärkts ytterligare under senare år (OECD 2017).

Bilden är samtidigt att det råder stora variationer mellan olika regioner inom Sverige. I vissa regioner förefaller den regionala nivån vara en stark och legitim aktör inom utvecklingspolitiken. Det råder ett klart regionalt ledarskap med starka utvecklade samarbeten med den kommunala nivån. I andra regioner råder i princip en total avsaknad av en legitim regional aktör inom utvecklingspolitiken. Kommunerna har på eget initiativ utvecklat samarbetskonstellationer inom tillväxt- och utvecklingsfrågor som utgör sub-grupper inom regionen. Utbytet mellan den regionala och kommunala nivån kan i dessa fall i bästa fall vara svagt eller outvecklat, medan det i värsta fall kan innebära mål-konflikter, låsningar och fragmentisering (Tillväxtanalys 2014).

Tillväxtanalys slutsats pekar således på att det finns ett glapp mellan å ena sidan politiska motiv och förväntningar på genomförandet av utvecklingspolitiken, och å andra sidan faktiska förutsättningar och utfall. Denna slutsats stöds också av OECD (2010). Vissa av dessa svårigheter kan sannolikt förklaras av aktörernas egen förmåga i form av kapacitet och kompetens medan andra kan vara relaterade till systemhinder och inbyggda mål-konflikter.

Tillväxtanalys menar därför att det varit för lite fokus på samspelet och genomförande-problematiken mellan den regionala och kommunala nivån. Det saknas en diskussion och kritiskt reflekterande kring just denna samverkans- och styrningsproblematik. Frågan har varken diskuterats eller utretts i någon större utsträckning, framför allt inte i relation till de demografiska utmaningar som ligger framför oss.

Vilka utmaningar ska den regionala utvecklingspolitiken hantera?

Urbanisering och demografiska utmaningar

Urbaniseringen i Sverige har liksom i övriga världen varit kraftig. Även om omflyttningen från landsbygd till stad avtagit under 2000-talet (SCB 2015), fortsätter befolkningen att koncentreras till storstadsområdena och större städer.

Storstadskommuner och täta kommuner nära en större stad har vuxit kraftigt under den senaste 20-årsperioden. Tillsammans ökade dessa områden sin befolkning med 1,3 miljoner under perioden 1991–2015. Vid en närmare granskning av Tabell 2 kan vi se ett tydligt mönster där befolkningstillväxten är relaterad till storlek och avstånd till en större stad (arbetsmarknad). Som vi ser har särskilt avlägsna landsbygdskommuner tappat i befolkning.[4]

Tabell 2 Befolkningsutveckling 1991–2015 per kommuntyp

Kommuntyp	1991	2015	Förändring 1991–2015	Procent
Storstadskommuner	2 463 248	3 249 863	741 542	30
Täta kommuner nära en större stad	3 760 740	4 273 136	469 605	12
Täta kommuner avlägset belägna	704 142	685 952	-22 353	-3
Landsbygdskommuner nära en större stad	963 506	983 453	11 010	1
Landsbygdskommuner avlägset belägna	650 070	577 909	-75 149	-12
Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna	102 413	80 704	-21 419	-21
Riket	*8 644 119*	*9 851 017*	*1 103 236*	*13*

Källa: Långtidsutredningen

Notera att kategorin ”täta kommuner avlägset belägna” i stort sett stått stilla under perioden (minus 3 procent). Detta indikerar att det i dag inte räcker med en storlek på cirka 20 000–30 000 invånare för att en ort ska kunna generera egen befolkningstillväxt.

Prognoser till 2040

Enligt Långtidsutredningen (2015) antas den beskrivna befolkningsutvecklingen fortsätta fram till 2040. Sveriges befolkning beräknas öka med 1,4 miljoner personer, varav 87 procent i storstadsregionerna. Implicit antas således att större orter, framför allt stor-

[4] För en förteckning av kategorisering av kommuner, se bilaga 1.

städerna, behåller sin dragningskraft för befolkningen framöver. Det bör dock påpekas att ett antal större funktionella analysregioner (FA-regioner) väntas få en relativt blygsam befolkningsökning. De demografiska utmaningarna blir tydliga främst vad gäller två aspekter: kompetensförsörjning och offentlig ekonomi.

Enligt Långtidsutredningen förväntas det generellt uppstå *brist på arbetskraft* i alla Sveriges regioner. Mönstret är att särskilt de mindre, avlägsna kommunerna får de största utmaningarna vad gäller den framtida kompetensförsörjningen. Beräkningarna pekar på att det generellt kommer uppstå kompetensbrist inom ett flertal branscher, men särskilt problematiska är vård- och omsorgsyrkena. Det kan vara värt att notera att bristerna inte enbart avser högutbildad personal, utan även arbetskraft med gymnasieutbildning.

Den demografiska förändringen medför även *ökade belastningar på den kommunala ekonomin* genom att försörjningskvoten ökar.[5] Detta blir särskilt tydligt för avlägset belägna landsbygdskommuner där det egna skatteunderlaget sjunker samtidigt som behovet av offentliga tjänster ökar, framför allt i form av äldreomsorg. Av Långtids-utredningens beräkningar förefaller det främst vara kostnadssidan som drar iväg.

Från Långtidsutredningen kan vi dra två slutsatser:

En första slutsats är att de demografiska utmaningarna generellt kommer att innebära tilltagande svårigheter för både privata och offentliga arbetsgivare att få tillgång till kompetent arbetskraft. Dessutom kommer belastningen på den offentliga ekonomin att öka beroende på en ökande försörjningskvot.

En andra slutsats är att det förväntas uppstå stora regionala olikheter i hur dessa utmaningar slår. Vid en analys av hur den framtida kompetensförsörjningen ser ut i olika storlekar på FA-regioner[6] framkommer att FA-regioner över 100 000 invånare ser ut att klara sig relativt bra fram till 2040. Däremot ser situationen svårare ut för medelstora (30 000–100 000 invånare) och små FA–regioner (under 30 000 invånare). I många av dessa FA-regioner beräknas stora arbetskraftsbrister uppstå.

Globalisering och dess påverkan på den regionala sysselsättningen

Det är tydligt att globaliseringen får ett allt tydligare genomslag i alla Sveriges regioner. Arbetstillfällen i de flesta svenska företag och regioner påverkas i hög grad av vad som händer i omvärlden. Globaliseringen och den ökande internationella konkurrensen har även inneburit att förändringstakten i ekonomin ökat. Länder i Sydostasien, Indien och Brasilien har tagit allt större marknadsandelar i den globala ekonomin. Vi ser också att dessa länder, exempelvis Kina, producerar allt mer avancerade produkter och att de i sin tur lägger ut tillverkningen av enklare produkter till länder med lägre kostnadsläge. Utvecklingen innebär att västländer, som tidigare haft ett stort försprång till andra länder vad gäller ekonomisk och teknisk utveckling, nu upplever en allt starkare konkurrens från ”nya”

[5] Det finns olika sätt att beräkna försörjningskvoten. Måttet anger förhållandet mellan försörjda och försörjande delar av befolkningen. Den definition som används i Långtidsutredningen sätter totalbefolkningen i relation till befolkningen i åldersgruppen 20–64 år. Måttet kallas (demografisk) försörjningskvot. År 2013 hade Sverige en kvot på 1,73, vilket kan tolkas som att varje person i åldern 20–64 år försörjer sig själv och ytterligare 0,73 personer i åldersgrupperna 0–19 år och 65 år och äldre. Fram till 2040 förväntas det demografiska trycket öka så att Sveriges försörjningskvot stiger till 1,86.

[6] FA-regioner är statistiskt framräknade områden som är indelade efter befintliga och förväntade pendlingsmönster över kommungräns. De speglar på så sätt en funktionell arbetsmarknadsregion. Det finns i dag 60 FA-regioner i Sverige För mer information om FA-regioner, se Tillväxtanalys (2015) Funktionella analysregioner – revidering 2015. PM 2015:22.

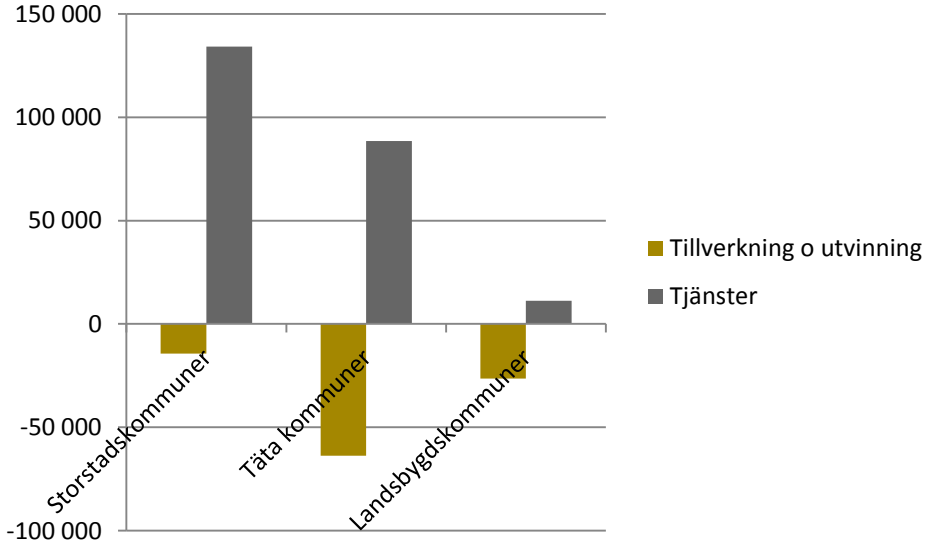
länder. Konjunkturläge, världsmarknadspriser, valutakurser och inte minst konkurrens från företag i andra länder får tydligt genomslag – inte bara för stora företag i större stadsregioner, utan också för små och medelstora företag i hela landet.

Större arbetsmarknadsregioner har lättare att skapa fler arbetstillfällen

Ett av de mest utmärkande dragen i de senaste 20 årens strukturella utveckling i näringslivet har varit tillverkningsindustrins minskande andel av sysselsättningen. Minskningen av antalet sysselsatta förklaras bland annat av stark produktivitetsutveckling och av att arbetsintensiv tillverkning lagts ut till låglöneländer. De nya jobben skapas i allt högre utsträckning inom tjänstesektorerna. Detta får tydliga konsekvenser för olika typer av regioner. Särskilt mindre, avlägsna orter som domineras av tillverkningsindustri har drabbats hårt, medan större orter klarat sig bättre genom att en expanderande tjänstenäring kunnat kompensera bortfallet av arbetstillfällen inom tillverkningsindustrin.

Av figuren nedan ser vi att de tillkommande arbetstillfällena inom tjänstenäringarna mer än väl uppväger minskningen inom tillverkningsindustrin i storstadskommunerna. I dessa ökade sysselsättningen inom tjänster med 134 000 jobb under perioden 2008–14, medan minskningen inom tillverkningsindustrin uppgick till 14 000 arbetstillfällen. Ser vi däremot på gruppen landsbygdskommuner ökade sysselsättningen med 11 000, medan tillverkningsindustrin minskade med 26 000 arbetstillfällen.

Figur 1 Förändring av antal förvärvsarbetande (över 16 år) 2008–15 med arbetsplats i regionen (dagbefolkning) efter region och näringsgren



Källa: SCB, RAMS, egna beräkningar.

Anm. Tjänster omfattar i detta sammanhang avdelningarna D, E energiförsörjning, miljöverksamhet, F byggverksamhet, G handel, H transport och magasinering, I hotell och restaurangverksamhet, J information och kommunikation, K finans- och försäkringsverksamhet, L fastighetsverksamhet, M+N, företagstjänster, R+S+T+U kulturella och personliga tjänster m.m.

Storlek och avstånd till en större arbetsmarknad (städer) har således stor betydelse för skapandet av nya arbetstillfällen inom tjänstenäringarna.

Till bilden hör också att tillverkningsindustrins lönsamhet pressas och att det finns tydliga regionala mönster i lönsamhetsutvecklingen (Tillväxtanalys 2015a). Förutom att tillverkningsindustrins lönsamhet fluktuerar i relation till konjunkturläget är trenden tydlig. Det

har under en längre tid varit sämre lönsamhetsutveckling i mera utsatta regioner. Utvecklingen av rörelseresultatet försämrades med 70 procent för tillverkningsindustrin inom stödområde A under 1998–2013.[7] Motsvarande utveckling för rörelseresultatet i stödområde B och områden utanför stödområdena pekar på en betydligt bättre lönsamhetsutveckling. I dessa områden försämrades rörelseresultatet med cirka 20 procent under samma tidsperiod.

Nya samverkanslösningar?

Problem med sektorisering och bristande koordinering har diskuterats under många år inom utvecklingspolitiken. Även om det finns exempel på framgångar, förefaller det vara svårt att hitta metoder för att hantera problematiken på systemnivå. (Tillväxtanalys 2014)

Enligt den senaste indelningen av funktionella analysregioner (FA-regioner) finns det 60 FA-regioner i Sverige. Jämfört med den nuvarande kommunindelningen med 290 kommuner har Sverige fått allt fler kommuner som inte längre är funktionella i den bemärkelsen att de utgör sammanhållna lokala arbetsmarknadsregioner. Vid 1971 års kommunreform var ett bärande motiv att storleken på kommunerna skulle anpassas till ett funktionellt perspektiv, och de nya kommunerna skulle vara stora nog för att utgöra egna bostads- och arbetsmarknadsregioner, med undantag för storstadsregionerna (Blücher m.fl. 2003).[8]

Vi kan se att differensen mellan den administrativa och funktionella indelningen har ökat markant sedan 1971 års kommunreform. Enligt det här perspektivet har Sverige i dag många enskilda kommuner som helt enkelt är för små för att kunna betraktas som funktionella.

Strukturella faktorer och nya samverkanslösningar

Effektiva offentliga insatser och samarbeten behöver ta sin utgångspunkt från funktionella områden. Kopplat till de omvärldsförändringar vi ser är det därför svårt att se att Sverige har en ändamålsenlig region- och kommunstruktur.

Situationen i dag kräver alltså olika former av nya samverkanslösningar. Det blir därmed relevant att fråga sig hur effektiva sådana lösningar är jämfört med att stimulera kommunsammanslagningar. Vi står inför en relativt tydlig förändring som är svår att påverka, det vill säga att arbetsmarknadsregionerna koncentreras och blir allt större samtidigt som kommunstrukturen blir allt mer obsolet i relation till hur lokala arbetsmarknadsregioner utvecklas. Frågan är om det är rimligt att försöka bibehålla en sådan kommunstruktur framöver när befolkningsförändringarna ser ut som de gör.

Tittar vi på våra grannländer har de genomfört eller står i begrepp att genomföra strukturella förändringar vad gäller kommun- och regionstrukturen. Ländernas genomförda eller påbörjade reformer avseende den kommunala och regionala organiseringen och indelningen kan ses som ett tecken på att den nuvarande region- och kommunstrukturen inte upplevs vara ändamålsenligt utformad. Vi ser också att det finns variationer i organisering och befogenheter för den regionala nivån mellan länderna, som på senare år dessutom förefaller ha ökat (Torfing, Lidström, Røiseland 2015).

[7] Stödområde A motsvarar lands- och glesbygder i Norrlands inland. Stödområde B motsvarar Norrlandskusten, Bergslagen, delar av Värmland och Västra Götalands län.
[8] Senare överväganden om en minsta lämplig kommunstorlek har gjorts i samband med översyner av kommunstrukturen i Danmark, Finland och Norge. De gäller snarare 20 000 invånare.

Ur ett utvecklings- och tillväxtperspektiv bör det påpekas att det inte är givet att större regioner automatiskt leder till ett effektivare genomförande. Större regioner kan exempelvis innebära ökad inomregional heterogenitet och därigenom ökade utmaningar att hålla ihop ett större geografiskt territorium med fler aktörer med skiftande tillväxtförutsättningar. Svårigheter kan finnas för den enskilda kommunen att fullt ut kunna identifiera sig med regionens utvecklingsagenda. Det kan leda till ökad benägenhet till grupperingar (subgrupper) inom de större regionerna, kanske delvis med en annan agenda än regionens.

För en fungerande regional nivå behöver det finnas rimliga formella förutsättningar i form av kapacitet och storlek, och regionerna behöver också själva utveckla sin genomförandeförmåga. I någon mån handlar det om att ena regionen och skapa samsyn i viktiga utvecklingsfrågor. Det behövs med andra ord både formella och informella förutsättningar och förmågor för att lägga grunden för en effektiv utvecklingspolitik. En viktig aspekt i genomförandet handlar om den regionala nivåns legitimitet i det tillväxtpolitiska systemet, inte minst gentemot den kommunala nivån.

De strukturella förutsättningarna kan med andra ord vara mer eller mindre lämpligt utformade för att stödja ett effektivt samarbete mellan den kommunala och den regionala nivån. Eftersom de strukturella förutsättningarna har stor betydelse för hur effektivt politiken kan genomföras finns det starka motiv till att utreda dessa mer ingående.

Politikens genomförande – aktörsperspektiv

Utifrån de strukturella ramarna, som kan vara mer eller mindre gynnsamma, finns även svårigheter som är relaterade till aktörernas förmåga och möjligheter att skapa effektiva samarbeten. Tidigare erfarenheter visar tecken på svårigheter med att skapa ett ledarskap som kan koordinera insatser och aktörer på ett effektivt sätt samt avveckla obsoleta tillväxtpolitiska satsningar. Ur ett regionalt utvecklingsperspektiv kan ett svagt utvecklat regionalt ledarskap innebära risk för allt för många små och splittrade satsningar/-investeringar på lokal nivå, vilket i sin tur kan medföra problem att mobilisera tillräckliga resurser för större regionala insatser/investeringar. Det är med andra ord en utmaning för ledarskapet, både på regional och på kommunal nivå, att kunna göra avvägningar om var och på vilket sätt insatta resurser kan göra störst nytta.

En faktor som påverkar förutsättningarna för ett effektivt regionalt ledarskap är den kommunala och regionala nivåns olika roller, befogenheter och synsätt. De nordiska länderna präglas av en stark statlig och kommunal nivå. Däremot har den regionala nivån en svagare position. Detta medför att den regionala aktören har en svår uppgift i att mobilisera och få mandat för att koordinera kommunerna (och andra aktörer). Som vi ser längre fram i antologin har den regionala nivån dessutom varit föremål för ett antal reformer eller reformförsök i Danmark, Sverige, Finland och Norge, vilket inneburit en viss osäkerhet kring den regionala rollen, med undantag för Danmark.

Den svenska regionala utvecklingspolitiken har tillförts betydande ekonomiska resurser i form av EU-strukturfonder. Däremot förfogar inte de svenska regionerna över något verktyg för att styra kommunernas strategiska utvecklingsinriktning. För svenska förhållanden saknas i princip system som kan hantera intressemotsättningar mellan lokal och regional nivå. Särskilt inom området fysisk planering, såsom infrastruktur och bostäder, har detta varit omdebatterat för svenska förhållanden (SOU 2015:59). Debatten har handlat om hur ändamålsenligt det är att kommunerna har det avgörande inflytandet på den fysiska planeringen, samtidigt som de lokala arbetsmarknadsregionerna i regel har ett tydligare regionalt perspektiv, vilket blir särskilt synligt i storstadskommunerna.

Sammanfattningsvis finns det, enligt Tillväxtanalys uppfattning, skäl till att diskutera och kritiskt granska vilka förutsättningar och eventuella hinder som finns för ett effektivt genomförande av den regionala utvecklingspolitiken. Den här antologin är ett bidrag i att synliggöra nordiska erfarenheter av reformer och reflektera över styrningsproblematiken.

Antologins disposition

I den första delen av antologin diskuteras frågor om vilka större strukturella omvärlds-förändringar den regionala utvecklingspolitiken ska hantera. Hur påverkas olika typer av regioner av dessa omvärldsförändringar? Och hur har politiken anpassats i Sverige, Danmark, Norge och Finland för att svara på dessa? Dessa frågor handlar med andra ord om *ramvillkoren* för den regionala utvecklingspolitiken och behandlas i kapitel 2 och 3. Westlund ger i kapitel 2 en beskrivning av samhällsförändringar som har stor betydelse för de svenska regionernas utvecklingsförutsättningar. Bidraget syftar till att ge en förståelse för vilka utmaningar som den regionala utvecklingspolitiken ska kunna hantera nu och i framtiden. I kapitel 3 presenterar Sandberg en jämförelse mellan Norge, Sverige, Danmark och Finland i syfte att ge en förståelse för ländernas organisering av den regionala utvecklingspolitiken. I kapitlet ges också en beskrivning av institutionella förändringar som länderna genomfört, eller planerar genomföra, för att hantera de strukturella utmaningarna.

Den andra delen utgår från ett *aktörsperspektiv*. Här diskuteras frågor som är relaterade till hur aktörerna kan agera utifrån de givna rambetingelserna. Vilka förutsättningar har aktörerna för ett effektivt genomförande av den regionala utvecklingspolitiken? Och hur påverkar de givna rambetingelserna möjligheterna att utöva ett tydligt regionalt ledarskap? Detta diskuteras i kapitel 4 och 5. Johansson, Niklasson och Persson analyserar i kapitel 4 ett försök 2013–14 att bilda en storregion i Sydsverige bestående av fyra län. Bidraget är skrivet ur ett kommunalt perspektiv och sätter fokus på motiv till varför initiativ togs till att bilda en storregion samt mekanismer som lade hinder för bildandet. I kapitel 5 diskuterar Hofstad och Sandkjaer-Hanssen regionalt ledarskap och vilka resurser och förutsättningar som behöver finnas på plats för att kunna utöva ett effektivt ledarskap. Avsnittet är skrivet specifikt utifrån förutsättningarna inom den regionala utvecklingspolitiken.

I den tredje delen av antologin diskuteras om utvecklingspolitiken skulle kunna organiseras på ett alternativt sätt för att bättre kunna hantera de omvärldsförändringar och utmaningar politiken är ämnad att möta. Frågorna om *alternativa organiseringssätt* behandlas i kapitel 6 och 7. Lidström diskuterar i kapitel 6 ett alternativt sätt att organisera den regionala utvecklingspolitiken. Förslaget introduserar nya tankar utifrån en assymmetrisk modell där ansvaret för olika verksamhetsområden skiftar mellan den kommunala och regionala nivån i olika geografier. I kapitel 7 diskuterar Westlund en annan möjlig organisering av den regionala utvecklingspolitiken. Diskussionen tar sin utgångspunkt i de samhällsförändringar som presenterats i kapitel 2.

Antologin avslutas i kapitel 8 med kommentarer och reflektioner från tre förtroendevalda: Lars Stjernkvist, kommunalråd i Norrköping (s), Stina Munters, kommunalråd i Vansbro (c) samt Erik Bergkvist, regionråd i Västerbotten (s).

Referenser

Blucher G, et al (2003), *Fysisk planering i det digitala samhället*. Stockholm: Vinnova och teldok.

European Union, Committee of the regions (2009), ”The committee of the regions white paper of multilevel governance”. Bryssel: Committee of the Regions of the European Union.

Nilsson, J-E (2006), ”Regional planering i Sverige”. *Linköping university interdisciplinary studies no.6.* Blekinge tekniska högskola.

Nilsson J-E (2012), Från aktiv lokaliseringspolitik till regional politik. Tillväxtanalys WP/PM 2012:18. Östersund: Tillväxtanalys

OECD (2010), *Territorial Reviews: Sweden*. Paris: OECD

OECD (2017), *Monitoring Reviews: Sweden*. Paris: OECD

SCB (2015), *tidsskrift Välfärden* nr. 2 2015. Stockholm: SCB

SFS 2002:34, Lag om samverkansorgan i länen

SOU 2003:29, *Mot en ny landsbygdspolitik*. Stockholm: Näringsdepartementet

SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*. Långtidsutredningen 2015. Bilaga 7. Stockholm: Finansdepartementet

SOU 2015:59, *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning.* Stockholm: Bostadsplaneringskommittén

Tillväxtanalys (2011), ”Utvecklingskraft i kommuner och regioner”. Rapport 2011:1. Östersund: Tillväxtanalys

Tillväxtanalys (2013a), ”Lokalt näringslivsarbete”. Rapport 2013:10. Östersund: Tillväxtanalys

Tillväxtanalys (2013b), ”Regionala utvecklingsprogram och kommunal översiktsplanering”. Rapport 2013:1. Östersund: Tillväxtanalys

Tillväxtanalys (2014), Samverkan inom ramen för flernivåstyrning. PM 2014:09. Östersund: Tillväxtanalys

Tillväxtanalys (2015a), De regionala företagsstöden – ändamålsenliga eller otidsenliga? PM 2016:01. Östersund: Tillväxtanalys

Tillväxtanalys (2015b), Funktionella analysregioner – revidering 2015. PM 2015:22. Östersund, Tillväxtanalys

Torfing J, Lidström A, Røiseland A (2015) The Scandinavian Regional model: accounting for the shift from convergence to divergence. I *Scandinavian Journal of Public Administration* 19(4), s.7–28.

2 Vart är vi på väg?

Hans Westlund

Urbanisering – två sekler av snabb förändring

För att förstå vart vi är på väg kan det ibland vara nödvändigt att fundera på var vi har varit. Mänskligheten har tillbringat nästan hela sin historia i vad vi nuförtiden kallar för landsbygd. Städer uppstod en gång som små öar i ”oceaner av landsbygd” när jordbruket blivit tillräckligt effektivt för att föda också en icke-jordbrukande befolkning. Med undantag för några städer med starka styrnings- och transportsystem (t.ex. antikens Rom) förblev flertalet städer, med dagens mått, små fram till den industriella revolutionen. Världens kanske främste urbanekonom, Edward L. Glaeser, har formulerat detta på följande sätt: ”Cities with a million inhabitants before the year 1800 were all capitals of empires. The reason that they could reach that size was that they were the best governed cities in the world.”[9] Det har beräknats att urbaniseringsgraden i världen år 1800 inte var mer än tre procent (Raven et al. 2011). I Europa hade den länge varit högre, men i Sverige, så sent som år 1850, innan järnvägarna började byggas var andelen av befolkningen som bodde i städer ändå bara 10 procent (Westlund 1998).

De industriella och agrara revolutionerna på 1700- och 1800-talet gav fart åt urbaniseringen i de mer utvecklade ekonomierna i världen. Järnvägar och ångbåtar möjliggjorde långväga transporter av jordbrukets överskott, inte bara till regionala och nationella centrum. En global marknad för såväl industri- som jordbruksprodukter utvecklades med städer som växande produktions- och omlastningscentrum. I Sverige innebar detta framväxten av de tre storstäderna men även kraftig tillväxt av de regionala centrumen. I Sverige och andra västländer var industriepokens urbanisering en process på flera nivåer. På lokal nivå utvecklades många byar till urbana tätorter sedan järnvägen kommit. På den regionala nivån bidrog järnvägar, industrialisering, expansion av kommersiell service, byggande av regementen osv. till inflyttning från landsbygden. På nationell nivå blev de tre storstäderna landsdelscentrum och de viktigaste internationella noderna (Westlund 1998).

Urbaniseringen i Sverige planade ut på 1970-talet. Med den tätortsdefinition som används i de nordiska länderna har urbaniseringsgraden därefter ökad mycket svagt och ligger i dag på cirka 85 procent. Vad som däremot inträffat sedan 1980-talet är en allt tydligare omurbanisering, där storstadsregionerna och vissa regionala centrum växer kraftigt både genom förtätning och genom utvidgning, men där mindre städer och tätorter utanför storstadsregionerna minskar i folkmängd. Bakom denna utveckling ligger omfattande samhällsförändringar, ofta beskrivna i termer av att den industriella tillverkningsekonomin ersatts av en kunskapsekonomi.

Kunskapsekonomin revolutionerar ekonomin

Kunskapsekonomin skiljer sig på många sätt från sin föregångare. Ett av de viktigaste är att humankapital, dvs. människor med kunskaper och färdigheter, har ersatt råvaror och fysiskt kapital som den viktigaste produktions- och lokaliseringsfaktorn. Detta har vittomfattande konsekvenser. Naturresurser och råvaror är inte längre någon drivkraft för regional utveckling, när de kan exploateras av ”fly-in-fly-out”-arbetskraft. Den viktigaste

[9] Edward Glaesers inledningsanförande på den europeiska regionalvetenskapskongressen i Wien i augusti 2016.

lokaliseringsfaktorn för kunskapsekonomins företag är i stället utbildad arbetskraft – och den finns som regel i storstäder och större universitetsstäder. Stora, diversifierade arbetsmarknader som inrymmer ett stort antal specialiserade kluster blir en avgörande lokaliseringsfaktor för både företag och arbetskraft, samtidigt som också andra attraktiva egenskaper ökar i betydelse i konkurrensen mellan storstäderna.

En annan viktig skillnad mellan kunskapsekonomin och tillverkningsekonomin är storstädernas relationer till mindre städer och landsbygder. Tillverkningsekonomin byggde i stor utsträckning på regionala råvaror såsom Bergslagens järnmalm och Norrlands skogar, vilket skapade en viss sorts balans mellan städerna och landsbygden. Kunskapsekonomin har skapat helt andra förhållanden mellan stad och land. De expanderande storstäderna har omvandlats till storstadsregioner i vilka närbelägna mindre städer, tätorter och ren landsbygd dragits in och blivit en del av den funktionella regionen, och där har möjligheterna till pendling blivit en avgörande faktor för regionens storlek. Utanför storstäderna finns ett 20-tal växande regioncentrum (med mycket olika tillväxttakt) som delvis växer på sina omlands bekostnad. I huvudsak består dock Sverige utanför storstäderna av stora områden av landsbygd och mindre städer/tätorter som trendmässigt minskar i befolkning. Som regel lider dessa stora områden av brist på tillräckliga koncentrationer av den numera viktigaste produktionsfaktorn humankapital, vilket innebär att arbetsmarknaderna förblir små och att kunskapsekonomin har svårt att växa där.

Stad och land – en föråldrad uppdelning

Framväxten av storstadsregioner där såväl småorter som landsbygd ingår medan övrig, mer perifer landsbygd och mindre städer hamnar i ett ”utanförskap”, innebär i realiteten att den traditionella dikotomin land–stad har försvunnit. De städer som växer är i allt mindre utsträckning de centrum för sin landsbygd som de en gång var, utan alltmer mångfunktionella regioner och noder i gränsöverskridande stadsnätverk. De städer och landsbygder som hamnar utanför de expansiva regionerna har i relativ mening allt mindre att erbjuda storstadsregionerna och deras globala nätverk. Om de inte kan skapa nya utbyten med storstadsregionerna, baserade på något som de expanderande regionerna efterfrågar, hamnar de i en nedåtgående spiral (Westlund 2017).

En ”posturban” värld?

Ur ett teoretiskt perspektiv skulle dessa djupgående förändringar av relationerna mellan land och stad kunna beskrivas som en dialektisk process, i vilken en ”tes” möts av en ”antites”, vilka till slut omvandlas till något nytt och ”högre”: en ”syntes”. I vårt fall är landsbygden den ursprungliga tesen och staden har växt fram som dess antites. Genom historien har utbytet mellan landsbygd och stad varit den dominerande rumsliga interaktionen. Med bilismen och dess ökade rörlighet, men framför allt kunskapsekonomins framväxt, är det dock tydligt att en syntes skett: större urbana centrum har integrerat omgivande tätorter och landsbygder och omvandlat dem till delar av multifunktionella regioner som sinsemellan är hopkopplade i globala stadsnätverk. I Sverige är Mälardalsregionen det tydligaste exemplet på denna utveckling. Utanför dessa globalt integrerade storstadsregioner återfinns stora landsbygder, glesbygder och obygder (med krympande tätorter) av vilka många, med den franske sociologen Henri Lefebvres ord ”sakta återvänder till naturen”. Detta, att varken staden eller landsbygden är vad den tidigare var, har beskrivits i termer av en ”posturban värld” (Westlund 2014).

Det bör naturligtvis påpekas att landsbygderna på många sätt fortfarande är viktiga för städerna. I områden som är integrerade i en större stadsregion kan man se denna nytta

tydligt, i form av en sammanhållen funktionell arbetsmarknad. Många människor arbetar i staden och bor på landsbygden. Detta är dock mest ett tecken på att den stadsnära landsbygden har integrerats med städerna – och problemet är att städers (positiva) inflytande på sina kringliggande regioner minskar med avståndet. Möjligheten att bo på landsbygden och arbeta i staden är starkt beroende av restider. Svenska studier (t.ex. Johansson et al. 2002) visar att antalet pendlare minskar snabbt efter en timmes restid. Det har funnits stora förhoppningar om att distansarbete skulle göra det möjligt att bo på landsbygd och arbeta för en arbetsgivare i staden. Förväntningarna på distansarbetet som en lösning för landsbygden har dock inte tagit hänsyn till kunskapsekonomins behov av lagarbete och täta ”face-to-face”-kontakter. Det betyder att den dominerande delen av det distansarbete som förekommer äger rum på en mindre del av arbetstiden och att de flesta distansarbetare som bor på landsbygden ändå pendlar 3–4 dagar i veckan. Landsbygdsområden som saknar realistiska pendlingsmöjligheter är således betydelselösa för städerna ur arbetsmarknadssynpunkt.

Det kan också hävdas att staden behöver landet på en rad andra sätt. Något så nödvändigt som mat, byggnadsmaterial osv. är exempel på varor som har sitt ursprung på landsbygden. Och var har stadsborna sina fritidshus om inte på landet? Det sistnämnda, fritidshusen, är ett exempel på hur vissa landsbygder omvandlats från områden för produktion av livsmedel och skog till områden för konsumtion av boende eller rekreation. I vissa områden såsom fjällmiljöer, skärgårdar och kustområden finns en betydande ”osynlig” befolkning som periodvis vistas där. Deras efterfrågan har givetvis betydelse för dessa bygders överlevnad.

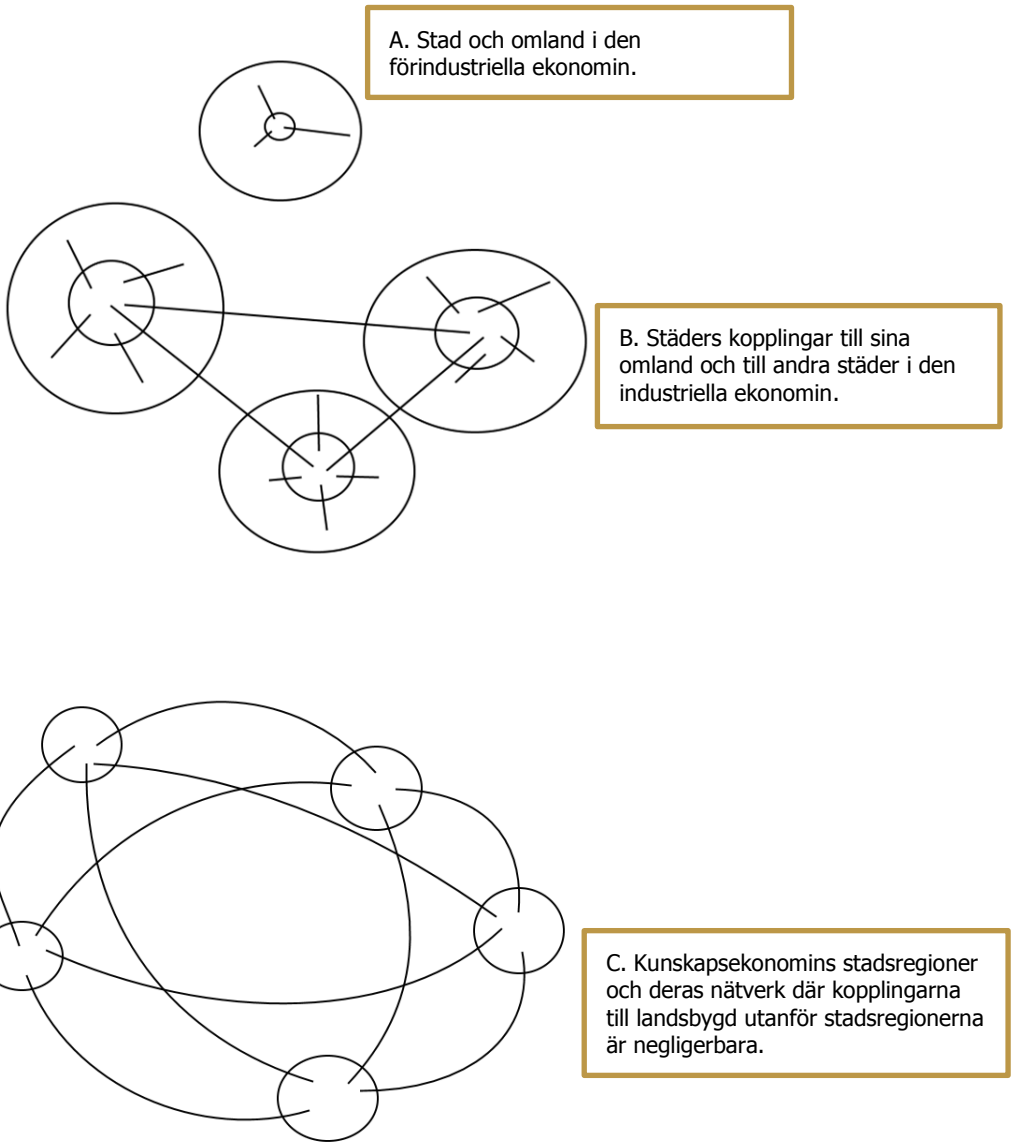
Men dessa en gång mycket starka kopplingar mellan staden och dess omland har också minskat i den posturbana världen. Vi köper mat från snart sagt hela världen. Det lilla, lokala sågverket finns där inte längre och även mycket annat byggnadsmaterial importeras, och fritidshusen finns numera inte sällan i Mallorca, Florida eller Thailand. En gång i tiden var ved för uppvärmning av husen städers volymmässigt största ”import” från sina omland, men av detta utbyte mellan land och stad återstår i dag ingenting.

Samtidigt ska det påpekas att det åtminstone på livsmedelsområdet finns en mottrend, en rörelse mot småskaligt, ekologiskt och närproducerat. Det är ingen tvekan om att denna nischproduktion kan växa från de låga nivåer den ligger på i dag, men ingenting talar för att den ska bli dominerande (om inte mycket starka styrmedel införs). Kravet på närproducerat innebär dessutom också att livsmedlen bör produceras inom stadsregionerna, vilket inte innebär några positiva efterfrågeeffekter för landsbygden utanför.

En av konsekvenserna av den ovan beskrivna utvecklingen är att den posturbana storstaden är en funktionell region med en mängd funktioner, från (stads)jordbruk till avancerad kunskaps- och kulturproduktion och fritidsaktiviteter.

Framväxten av storstadsregioner är global och i dagens utvecklingsländer sker urbaniseringen betydligt snabbare än vad den gjorde under motsvarande period i västvärlden. I det globala perspektivet ökar betydelsen av storstadsregionernas utbyte med andra storstadsregioner, medan det relativa beroendet av den kringliggande ”yttre” landsbygden och mindre orter minskar.

Den här beskrivningen kan sammanfattas i tre enkla figurer:



Betydelsen av kluster

Varför har det då blivit så här? En delförklaring har redan getts, nämligen att exploatering av landsbygdens resurser (jord, skog, mineraler, vattenkraft, vindkraft etc.) numera är mycket kapitalintensiva verksamheter med litet arbetskraftsbehov och att den arbetskraft som behövs i växande utsträckning är av ”fly-in-fly-out”-karaktär. Dagens och morgondagens jobb finns i andra sektorer av ekonomin, framför allt inom tjänstesektorn som till stor del är beroende av lokal efterfrågan (även om delar av tjänstesektorn också är en exportnäring). Tjänstesektorn växer alltså främst på orter där det finns många människor och bidrar till att dessa storstäder fortsätter växa. Andra förklaringar måste sökas i de lokaliseringsfördelar som stora städer har. Ekonomisk forskning har visat att tillväxt ofta har sina rötter i geografiskt koncentrerade kluster av expanderande verksamheter.

Samlokalisering av företag i en bransch eller närliggande branscher skapar också en lokal/regional arbetsmarknad som underlättar spontan spridning av så kallad ”tyst kunskap” inom klustret. Detta anses i sin tur främja innovationer. Geografisk specialisering i kluster är alltså ett ”recept” för tillväxt, åtminstone på kort och kanske medellång sikt. Geografiskt koncentrerade kluster är dock inte utan problem. I vissa branscher, till exempel informations- och kommunikationsteknik, är produktcyklerna korta, vilket kräver ständig förnyelse av teknik och produkter. Ett annat problem kan vara att hela branscher med tiden tenderar att möta en sviktande efterfrågan. Klustren måste förnya sig totalt, men har en ort väl specialiserat sig är det inte lätt att byta inriktning. Det vittnar inte minst Bergslagens en gång så starka metallindustri om.

Storstadsregionernas fördelar

Storstadsregionernas fördelar i detta perspektiv är just att de är stora nog att kunna inrymma många olika specialiserade kluster. Denna diversifiering, att man inte har alla ägg i en korg, gör att storstäder samtidigt kan härbärgera såväl expanderande som tillbakagående kluster. Medan mindre orter sällan har något annat val än att satsa på specialiserade kluster blir storstäderna på detta sätt betydligt mindre känsliga för enskilda branschers upp- och nedgångar. Det finns även forskning som tyder på att idé- och kunskapsspridning *mellan* branscher ligger bakom innovationer och nya produkter, och för denna typ av innovationer har storstadsregioner en klar fördel jämfört med mindre orter eftersom storstäder är mer diversifierade och därmed har större potential för denna typ av kunskapsspridning (Glaeser et al. 1992). En tredje förklaring till storstadsregioners tillväxt, som också har med kunskapsspridning och innovationer att göra, är att dessa regioner är de som är bäst uppkopplade till de globala nätverken. Storstäderna har de största flygplatserna för resande till och från världen i övrigt. Det är där som huvudkontor, finansiella och juridiska tjänster samt forsknings- och utvecklingsverksamhet är koncentrerade. Allt detta betyder att det är till storstadsregionerna som information och kunskap om nya produkter, ny design och nya metoder kommer först och det är där som dessa element i innovationsprocesserna först börjas tillämpas och möta efterfrågan (Taylor and Derudder 2016).

Svaret på frågan ”Vart är vi på väg” blir enligt resonemangen ovan alltså att vi är på väg mot en posturban värld där stora stadsregioner med sina globala nätverk blir allt viktigare för den ekonomiska utvecklingen, i respektive land, i respektive världsdel och globalt. Dessa storstadsregioner består av mycket mer än deras centrala kärnor. Förorter, mindre städer, små orter och landsbygd bildar tillsammans den mosaik av olika aktiviteter och markanvändning som formar dessa funktionella stadsregioner. Utanför dessa finns ett stort antal mindre, lokala/regionala arbetsmarknader bestående av regionala centrum och mindre tätorter, landsbygder och glesbygder. En del av dessa regionala centrum har blivit noder i kunskapsekonomin med starka kopplingar till storstadsregionernas nätverk och marknader – och de växer, även om deras regionala spridningseffekter är små. Andra regionala centrum har en betydligt svagare tillväxt. De stora landsbygdsområdena utanför pendlingszonerna är de stora förlorarna.

Om detta är svaret på frågan vart vi är på väg, blir den naturliga följdfrågan *vilka krav den posturbana världen ställer på den regionala utvecklingspolitiken*. Detta kommer att diskuteras i det sista kapitlet i denna antologi.

Referenser

Glaeser E.L., Kallal H.D., Scheinkman J.A., Shleifer A. (1992), Growth in Cities. *Journal of Political Economy*. Vol 100, No 6, s. 1126-1152

Johansson B, Klaesson J, Olsson M (2002), *On the non-linearity of the willingness to commute*. (Länk: http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa02/cd-rom/papers/476.pdf)

Raven, P.H., D.M. Hassenzahl and L.L. Berg (2011), *Environment* (8th edition), New York: John Wiley & Sons.

Taylor P J and Derudder B (2016), *World City Network: A Global Urban Analysis*, 2nd edition. London: Routledge.

Westlund H (1998), *Infrastruktur i Sverige under tusen år*. Studier till kulturmiljöprogram för Sverige. Stockholm: Riksantikvarieämbetet.

Westlund H (2014), Urban Futures in Planning, Policy and Regional Science: Are We Entering a Post-Urban World? *Built Environment*, Vol 40, No 4, s. 447-457

Westlund H (2017), Urban-Rural Relations in the Post-Urban World. In Tigran Haas and Hans Westlund (Eds.) *In the Post-Urban World*. London: Routledge. (Utkommer 2017)

3 Regionen, kommunerna (och staten) i den regionala utvecklingspolitiken. En jämförelse av arbetsfördelning och erfarenheter i Danmark, Finland och Norge.

Siv Sandberg

Inledning

Syftet med det här kapitlet är att beskriva arbetsfördelningen mellan den regionala och den kommunala nivån inom den regionala utvecklingspolitiken i Danmark, Finland och Norge. Danmark, Finland och Norge representerar tre olika varianter av arbetsfördelning mellan statlig, regional och kommunal nivå. Arbetsfördelningen avviker på vissa punkter från situationen i Sverige, även om det också finns många gemensamma drag. Även om skillnaderna i organisering är mer betydande inom det välfärdspolitiska området avspeglar sig variationerna framför allt i den regionala nivåns organisering och i hur den regionala utvecklingspolitiken är organiserad.

Vilken formell behörighet och vilka resurser har regionerna och kommunerna inom den regionala utvecklingspolitiken? Hur fungerar samspelet mellan den regionala och den kommunala nivån? Kan eventuella motsättningar och målkonflikter mellan regioner och kommuner kopplas till den formella arbetsfördelningen mellan regional och kommunal nivå? Där det är relevant, ställs iakttagelserna från Danmark, Finland och Norge i relation till läget i Sverige.

Som länder är Danmark, Finland och Norge olika. I Finland och Norge är behoven av politik som beaktar avstånd och variationer i befolkningstäthet större än i Danmark, som i en nordisk jämförelse är ett litet och tätt befolkat land.

Däremot är de utgångspunkter för den regionala utvecklingspolitiken som formuleras i lagstiftningen förhållandevis likartade:

1. Det övergripande ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken är placerat hos en regional myndighet: i Danmark regionerna, i Finland landskapsförbunden, i Norge fylkeskommunerna och i Sverige landsting, samverkansorgan eller länsstyrelser.
2. Regionernas resurser och institutionella position är svagare än kommunernas resurser och institutionella position.
3. Målen och medlen för den regionala utvecklingspolitiken är definierade på ett övergripande plan. Förverkligandet av den regionala utvecklingspolitiken är i huvudsak beroende av samverkan med kommuner, statliga myndigheter, företag och civilsamhälle.
4. Samspelet mellan regionerna och kommunerna sker inom ramar som stakas ut av övergripande statlig lagstiftning och statlig sektorpolitik.

Regional utvecklingspolitik som politikområde

I förhållande till övriga politikområden kan den regionala utvecklingspolitiken betraktas antingen som en paraplykategori, som innefattar alla de politikområden som bidrar till

regionens utveckling och tillväxt, eller som en restkategori, det vill säga det som återstår när resurser har fördelats till skola, vård och vägar.

Bjarne Lindström konstaterar i en översikt av den regionala utvecklingspolitiken i Sverige att det är ett politikområde präglat av ”experiment och osäkerhet” (Lindström 2005, 71). Den övergripande problemformuleringen är i sig präglad av målkonflikter, eftersom den samtidigt betonar både ekonomisk tillväxt, regional utjämning och statsterritoriell sammanhållning. Kraftsamling och partnerskap har formulerats som ideal för genomförandet av politiken, men eftersom det regionala fältet består av många aktörer med olika mål, riskerar utförandet att bli splittrat och ineffektivt. Ett centralt problem är att den myndighet som tilldelats det regionala utvecklingsansvaret sällan själv äger de resurser som krävs för att genomföra politiken (Lindström 2005, 71–98).

Doktrinen för den moderna regionala utvecklingspolitiken är att den ska bygga vidare på de styrkor som finns i varje region och lösa regionala problem med regionala krafter. Tar man den utgångspunkten på allvar är det varken möjligt eller ändamålsenligt att formulera ett exakt innehåll i den regionala utvecklingspolitiken eller en exakt arbetsfördelning mellan olika parter.

I förhållande till den substanspolitik som uppfattas som essentiell för regional utveckling och tillväxt – till exempel ett fungerande utbildningssystem – är den regionala utvecklingspolitikens styrmedel svaga och diffusa. Ett fungerande utbildningssystem är en förutsättning för fungerande regional utveckling, men en tydligt formulerad regional utvecklingspolitik har sällan avgörande betydelse för att utbildningssystemet fungerar. Den regionala utvecklingspolitikens styrmedel begränsas i huvudsak till det som brukar kallas nodala verkningsmedel – att samla, samverka och övertyga (Hood 2007, Sørensen, Lidström & Hanssen 2015).

De motstridiga mål och den breda aktörsstruktur som Lindström beskriver syns tydligt i de nordiska ländernas regionutvecklingslagstiftning. I den finländska lagen om utveckling av regionerna (L 17.1.2014/7, § 1) står det till exempel så här: ”Syftet med denna lag är att skapa ett system för utveckling av regionerna baserat på växelverkan, arbetsfördelning mellan olika aktörer och gemensamma mål. [...] Systemet ska skapa förutsättningar för tillväxt och förnyelse som baserar sig på regionalt inriktad, hållbar utveckling samt förutsättningar för välfärd och social sammanhållning.”

Den danska lagen om näringsfrämjande och regional utveckling (LBK nr 820 af 28/06/2016) anger att målsättningen är att ”säkra en sammanhängande insats för växt och utveckling i de enskilda regionerna”, samtidigt som lagen föreskriver att utförandet av politiken ska fördelas mellan regioner, kommuner och tillväxtpartnerskap.

Norska studier (t.ex. Nilsen & Langset 2013, Hofstad & Hansen 2015, Svardal et al. 2015) noterar för sin del att det finns konflikter mellan fylkeskommunernas ökade ansvar för planering och samordning av olika politikområden och fylkeskommunens formella ställning som sidoställd nivå i förhållande till kommunerna. För att kunna fullgöra sina åtaganden i förhållande till lagstiftningen borde fylkeskommunen bli mer av en ”överkommun”, samtidigt som kommunerna kraftigt motsätter sig att bli formellt underställda fylkeskommunerna (Nilsen & Langset 2013).

Det är viktigt att konstatera att det inte ligger enbart problem, utan också möjligheter, i att ett politikområde präglas av experiment och osäkerhet. Regional utveckling handlar om att ta vara på styrkor och att hitta nya lösningar. De vaga målen och ansvarsförhållandena skapar en struktur som gör det möjligt för olika aktörer att ta initiativ i olika frågor på ett

sätt som gynnar helheten. Haveri m.fl. (2015) konstaterar i en studie av regionexperimentet i finska Kajanaland 2005–2015 att det finns omständigheter som talar för att en fragmenterad förverkligandestruktur som öppnar för olika aktörer och initiativ i olika frågor kan vara till nytta för den regionala utvecklingspolitiken.

Regionerna, kommunerna (och staten): Arbetsfördelningen inom den regionala utvecklingspolitiken i Danmark, Finland och Norge

Tabell 3 beskriver den regionala nivåns institutionella resurser och roll inom utvecklingspolitiken. De institutionella resurserna ringar in den regionala nivåns självständiga handlingskapacitet (Marks & Hooghe 2010). En folkvald regionnivå har starkare legitimitet än en icke-folkvald. En regionnivå med beskattningsrätt har starkare ekonomisk autonomi än en regionnivå som är beroende av finansiering antingen från staten (Danmark, Norge) eller från kommunerna (Finland). En regionnivå med allmän kompetens – det vill säga möjlighet att åta sig uppgifter utöver de lagstadgade – har på det principiella planet en bättre problemlösningsförmåga och större möjligheter att agera inom den regionala utvecklingspolitiken än en regionnivå vars rörelseutrymme är strikt reglerat i lag.

Inom den regionala utvecklingspolitiken kan den regionala nivån ha en starkare eller svagare formell kompetens, och den regionala utvecklingspolitikens tyngd i den regionala nivåns uppgiftsportfölj kan variera. En ytterligare faktor som påverkar den folkvalda regionala nivåns handlingsutrymme är statens regionala myndigheter som kan ha en mer eller mindre framträdande roll i utvecklingspolitiken.

Det övergripande formella ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken ligger i Danmark hos de fem regionerna, i Finland hos de 18 landskapsförbunden och i Norge hos de 18 fylkeskommunerna. I Sverige ligger utvecklingsansvaret antingen hos landsting som fått status som regionkommun (14 av 21 stycken) eller hos länsstyrelsen.

Kommunerna engagerar sig i sin tur i regional utvecklingspolitik i kraft av sin allmänna kompetens och i stöd av uppgifter som hör till kommunernas åtaganden (planmonopolet, ansvar för utbildning och annan tjänsteproduktion). Trots att de lagstiftningsmässiga utgångspunkterna för den regionala utvecklingspolitiken formuleras mycket lika i alla tre länder, finns det stora variationer i de institutionella förutsättningarna för regional utvecklingspolitik och för samspelet mellan regional och kommunal nivå. De sammanfattas i Tabell 3 och beskrivs närmare i de landsvisa avsnitten.

Tabell 3 Institutionella förutsättningar för regional utvecklingspolitik och samspelet mellan regional och kommunal nivå i Danmark, Finland, Norge och Sverige

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Regional nivå	5 regioner	18 landskapsförbund	18 fylkeskommuner	20 landsting/ regioner
Den regionala nivåns institutionella resurser				
Leds av folkvalt organ	Ja	Nej	Ja	Ja
Beskattningsrätt	Nej	Nej	Formellt, men inte faktiskt	Ja
Allmän kompetens, dvs. rätt att åta sig uppgifter utöver de explicit lagstadgade	Nej	Nej, men kommunerna kan överlåta uppgifter i stöd av avtal	Ja	Ja
Utvecklingspolitikens tyngd i regionens uppgiftsportfölj	Liten	Betydande	Betydande	Varierar beroende på status
Formell relation med kommunerna inom utvecklingspolitiken	Tillväxtfora Kontaktutvalg	Kommunerna ”äger” landskapsförbunde n	Varierar beroende på substansfråga (fylkesplan, samråd, samordning, partnerskap)	Varierar beroende på organisering av det regionala utvecklings-ansvaret
Regionala statliga myndigheter spelar en roll för den regionala utvecklingspolitiken	Nej	Ja	Ja	Ja
Förutsättningar för att den regionala nivån ska ha en ledande roll inom utvecklingspolitiken	Svaga. Tyngdpunkten har förskjutits till kommuner/kommu ner i samverkan	Varierar mellan politikområden och geografiska områden	Varierar mellan politikområden och geografiska områden	Varierar mellan geografiska områden (regionkommun eller inte)

Källa: Siv Sandberg

Danmark

Den subnationella nivån i Danmark utgörs av 98 kommuner och 5 regioner. Struktur-reformen 2007 ökade kommunernas relativa tyngd i samhällsorganisationen och minskade samtidigt den regionala nivåns betydelse. Regionerna leds av folkvalda politiker, vilket stärker nivåns legitimitet, men de saknar beskattningsrätt och allmän kompetens, vilket minskar regionernas ekonomiska rörelsefrihet och begränsar deras möjlighet att åta sig uppgifter utöver de lagstadgade (jfr Hooghe et al. 2010, 2016, Sørensen et al. 2015).

De fem regionernas huvudsakliga ansvarsområde är hälso- och sjukvård. Inom den regionala utvecklingspolitiken har regionerna ansvar för att utarbeta en utvecklingsplan, tillsätta tillväxtforum och delta i regionala kollektivtrafikbolag. Ekonomiskt och personal-mässigt utgör den regionala utvecklingspolitiken bara en bråkdel av regionernas uppgifts-portfölj. År 2016 fördelade regeringen totalt 88 miljarder DKK till hälso- och sjukvård och 3 miljarder DKK till regional utveckling (Finansministeriet 2015). Antalet årsverken inom regionernas ansvarsområde för regional utveckling är totalt ungefär 440 (Økonomi- og indenrigsministeriet 2013).

Den formella kontakten mellan den regionala och den kommunala nivån organiseras dels genom ett formellt kontaktråd (kontaktutvalg) bestående av borgmästarna i de kommuner

som finns inom regionens gränser, dels genom ett tillväxtforum vars uppgift bland annat är att utarbeta en strategi för regional tillväxt och att fatta beslut om fördelningen av EU:s regionalpolitiska medel. Det finns 1–2 tillväxtforum per region. Forumen består av representanter för regionen, kommunerna, utbildningssektorn, företag och arbetsmarknadens parter.

Vid sidan av regionerna och de regionala tillväxtforumen har det uppstått en parallell struktur för regional utveckling med utgångspunkt i kommunal samverkan. Kommunernas engagemang i närings- och utvecklingspolitik är frivilligt, samtidigt som kommunerna genom strukturreformen fick ett större ansvar för bland annat arbetsmarknadspolitiken, som är ett centralt element i den regionala utvecklingspolitiken (Økonomi- og indenrigsministeriet 2013, KL 2016a, b). Kommunernas frihet att åta sig nya uppgifter, bygga allianser och göra ekonomiska prioriteringar är efter strukturreformen större än regionernas.

Kommunernas engagemang i utvecklingspolitiken struktureras genom samverkan inom ramen för nio så kallade ”Business Regions” som vuxit fram gradvis, men som år 2016 omfattade samtliga danska kommuner. Enligt en rapport från Kommunenes Landsforening är businessregionernas raison d’être att kommunerna insett att samverkan med andra kommuner ger bättre möjligheter att skapa tillväxt än ifall kommunen agerar på egen hand. De nio businessregionerna har olika inriktning, men gemensamt för alla är att de arbetar med marknadsföring, turism, rekrytering av arbetskraft och liknande frågor som uppfattas gynna regionen som helhet. Organisationerna präglas av en hög grad av frivillighet, vilket innebär att kommuner kan välja att delta i bara en del av verksamheten. Kommunernas verksamhet backas upp av det regionala näringslivet (KL 2016a).

Den statliga förvaltningens närvaro och betydelse på regional nivå är mindre i Danmark än i resten av Norden och statliga myndighetsgränser utgör inte i samma utsträckning ett dilemma för en samordnad regional utvecklingspolitik som i Finland, Norge och Sverige.

Finland

Den regionala nivån i Finland är indirekt och fragmenterad. Den består dels av separata kommunalförbund för regional utveckling, specialistsjukvård och specialiserad social-omsorg, dels av ett antal regionala statliga myndigheter. Det formella regionala utvecklingsansvaret är sedan 1994 placerat hos de 18 landskapsförbunden, som till sin juridiska status är kommunalförbund som ägs och finansieras av sina medlemskommuner. Konstruktionen och uppdragsbeskrivningen motsvarar i stort sett de regionala samverkans-organen i Sverige, med undantag för att medlemskap i landskapsförbunden är obligatoriskt och ramarna för förbundens styrelse fastslås i kommunallagen.

Landskapsförbunden har två lagstadgade uppgifter: att upprätta en regional översiktsplan för markanvändning i stöd av plan- och bygglagstiftningen och att uppgöra regionala utvecklingsplaner. Landskapsförbunden är personalmässigt små organisationer, med sammanlagt cirka 650 anställda i hela landet. En stor del av resurserna för de regionala utvecklingsfrågorna – bland annat vägar, delar av kollektivtrafiken, näringslivsutveckling och arbetsmarknadspolitik – finns placerade hos de 15 statliga närings-, trafik- och miljö-centralerna. Samverkan mellan den statliga och den självstyrande delen av den regionala förvaltningen är formaliserad i olika samverkansgrupper. Det finns också formaliserad samverkan mellan flera regioner inom ramen för EU:s regionalpolitik och den nationella regionalpolitikens tillväxtkorridorstänkande (Lag 17.1.2014/7). Landskapsförbundens förutsättningar för att vara ledande aktörer i den regionala utvecklingspolitiken varierar.

Allmänt taget är landskapsförbundens relativa betydelse – och i regel förutsättningarna för att samla krafterna kring gemensamma regionala satsningar – större i regioner med bara en stor stad. I till exempel Nyland, den region som omger Helsingfors, har landskapsförbundet mindre styrka och legitimitet än i enskilda starka kommuner.

På en nivå mellan kommun och region finns en rad olika formationer med inriktning på regional utveckling, av vilka en del bygger på frivillig samverkan och andra är resultatet av statlig styrning. I slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet var det vanligt att kommunerna formaliserade sitt samarbete inom ramen för arbetsmarknadsregioner (ungefär 70 i hela landet). Utvecklingen stannade av i och med kommunsammanläggningsvågen 2009. Samtidigt har nya statliga regelverk, till exempel kollektivtrafiklagstiftningen och tillväxtavtalsförfarandet för storstadsregioner, styrt fram nya former för samverkan i synnerhet mellan de största städerna och deras kranskommuner (Sandberg 2013).

Strukturerna har vuxit fram sakfråga för sakfråga och det har ofta varit politiskt enklare att lansera en ny konstruktion än att bygga vidare på en gammal (jfr Sandberg 2004). Den mosaikartade strukturen har både för- och nackdelar. Eftersom de regionala utvecklingsfrågorna har organiserats separat från tjänsteproduktionen och eftersom politiken formulerats så att alla kan omfatta den, är relationerna mellan aktörerna inom den regionala utvecklingspolitiken ytterst sällan konfliktfyllda. Inom till exempel hälso- och sjukvården skapar lokaliseringsfrågor däremot slitningar mellan kommuner i olika delar av regionen och gör det ofta svårt för kommunalförbundens beslutsfattare att fatta ett helhetsbeslut som inte beaktar delregionala intressen. Nackdelen är en bristande helhetssyn.

Under åren 2005–2012 genomfördes ett försök med att samla de disparata regionala organisationerna under ett enda folkvalt styre i en av regionerna, Kajanaland (finska Kainuu). Utvärderingar visar att samordningen och demokratiseringen hade klara fördelar för tjänsteproduktionen, men var mindre lyckad för den regionala utvecklingspolitiken. Som politikområde var utvecklingspolitiken mindre synlig och mindre känd för befolkningen än utbildnings- och vårdfrågorna. Politikerna valde därför att profilera sig inom utbildnings- och vårdfrågorna och ägnade mindre uppmärksamhet åt den regionala utvecklingspolitiken. Det visade sig dessutom vara svårt att föra en sammanhållen regional utvecklingspolitik, eftersom motstridiga kommunala intressen gjorde det svårt att prioritera frågor som kanske hade varit bra för regionen på långsikt, men inte gynnade alla kommuner lika mycket på kort sikt. Haveri m.fl. drar slutsatsen att den tidigare nätverksbaserade organiseringsmodellen fungerade bättre för utvecklingsfrågorna, eftersom den hade möjligheter att agera mer flexibelt och i mer flexibla konstellationer (Haveri et al. 2015).

En omfattande reform som behandlas av riksdagen vintern 2016–17 siktar på att förändra den mosaikartade regionala förvaltningen i Finland. Planerna är att grunda en ny folkvald nivå bestående av 18 regioner. De starkaste drivkrafterna för reformerna är att hitta en tillräckligt robust organisation för hälso- och sjukvården, vars organisering i dag bygger på kommuner och kommuner i samverkan. Tanken är att regionerna, som inte ska ges beskattningsrätt, ska ta över huvudmannaskapet för hälso- och sjukvården från kommuner och kommunalförbund samt uppgifter inom regional utveckling både från landskapsförbunden och från statens regionala myndigheter (närings-, trafik- och miljöcentralerna). Reformen kommer att förenkla och demokratisera förvaltningen på regional nivå, men samtidigt göra en starkt sakfråge- och nätverksbaserad struktur betydligt mer hierarkisk (Utkast till regeringens proposition 31.8.2016). Reformen påverkar ansvarsfördelningen mellan kommuner och regioner i grunden, också inom det utvecklingspolitiska området.

I synnerhet de stora städernas företrädare har uttryckt oro för att en konsolidering av den regionala nivån och en koncentration av utvecklingspolitiska verkningsmedel (plan-myndighet, näringspolitik, trafikfrågor, arbetsmarknadspolitik) kommer att få negativa konsekvenser för storstädernas självständiga möjligheter att styra utvecklingen i sitt närområde.

Norge

Den folkvalda regionala nivån i Norge består av 18 fylkeskommuner. Fylkeskommunerna har formell, men inte faktisk, beskattningsrätt och har rätt att åta sig nya uppgifter, ifall de inte enligt lag hör till någon annan myndighet. Fylkeskommunerna har ansvar för gymnasieutbildning, tandhälsa, kollektivtrafik och en lång rad uppgifter som är relaterade till regional utveckling och samordnande planering. Sedan sjukvården lyftes bort från fylkeskommunerna i början av 2000-talet har den regionala nivåns fokus på regionala utvecklingsfrågor stärkts. Förvaltningsreformen 2010 ökade ytterligare åtagandena inom området regional utveckling (Nilsen & Langset 2013). Totalt 88 procent av de anställda i fylkeskommunerna arbetar inom utbildning eller tandhälsa och 12 procent med uppgifter som härrör sig till kollektivtrafik, administration och planering. I absoluta tal är antalet anställda inom uppgifter som rör regional utveckling – knappt 5 000 personer – större än i de danska regionerna och de finländska landskapsförbunden (440 respektive 650 personer) (Kommunenes Sentralforbund 2016). I den pågående kommun- och regionreformen i Norge är strävan att minska antalet fylkeskommuner till cirka 10, men att i huvudsak bygga vidare på den uppgiftsportfölj som fylkeskommunerna har idag, det vill säga uppgifter som är relaterade till planering, samordning och regional utveckling (Meld St 22, 2015–2016).

Fylkeskommunens uppgifter inom planering och regional utveckling förutsätter samarbete både med offentliga myndigheter som fylkeskommunen inte har instruktionsmyndighet över och med aktörer inom civilsamhället och den privata sektorn. (Nilsen & Langset 2013, Hofstad & Hanssen 2015, Meld St 22, 2015–2016). Ett väl fungerande samarbete med kommunerna är viktigt för fylkeskommunens legitimitet. Formerna för växelverkan mellan kommunerna och fylkeskommunerna varierar beroende på region och sakfråga. I perifera regioner har fylkeskommunerna tillgång till större resurser för regional utveckling än i fylkeskommuner i tättbefolkade regioner, och de har därför större potential att fungera som en ledande aktör inom regionala utvecklingen. Små kommuner har större behov av och nytta av ett utvecklat samarbete med regionen (Nilsen & Langset 2013, Svardal et al. 2015).

Utvärderingar visar att det finns en förbättringspotential i relationen mellan kommuner och fylkeskommuner. Det gäller både formerna för växelverkan med kommunerna och behovet av bättre intern koordinering mellan olika delar av fylkeskommunens verksamhet (Nilsen & Langset 2013, Svardal et al. 2015, Hofstad & Hanssen 2015). I vissa regioner har fylkes-kommunen försökt formalisera kontaktytan till kommunerna och öka sammanhanget mellan kommunal och fylkeskommunal utvecklingspolitik genom att formellt bli medlem-mar av regionsråden, dvs. de knappt 70 interkommunala organ som arbetar med samordnings- och utvecklingsfrågor (Nilsen & Langset 2013, Svardal et al. 2015).

De statliga regelverken och statliga myndigheters regionala indelningar utgör ramfaktorer som ofta försvårar fylkeskommunens uppgift som regional utvecklingsaktör och samspelet mellan kommunal och regional nivå. För att kunna fullgöra sina lagstadgade uppgifter som samordnare av offentlig politik borde fylkeskommunen i vissa fall kunna utöva större

inflytande över kommunernas verksamhet, vilket kommunerna uppfattar som ytterst negativt eftersom utgångspunkten är att fylkeskommunen inte är en ”överkommun”. I stället ska kommuner och fylkeskommuner vara sidoställda nivåer med olika uppdrag (Nilsen & Langset 2013, 2015, Halvorsen et al. 2016, Meld St 22 2015–2016).

Sammanfattande iakttagelser

Regional utvecklingspolitik är ett politikområde som i motsats till exempelvis utbildningspolitik eller offentlig hälsovård präglas av oklara målbilder och oklara ansvarsförhållanden. Kärntanken i den nuvarande doktrinen för regional utvecklingspolitik i alla nordiska länder är att samla olika aktörer för att bygga vidare på varje regions styrkor och/eller åtgärda utmaningar. Eftersom styrkorna och utmaningarna i utgångsläget varierar mellan regioner är det omöjligt att på förhand, på ett nationellt plan, klart definiera varken innehållet i politiken eller ansvarsförhållandena i genomförandet av politiken. Politikområdets breda anslag och oklara ansvarsförhållanden öppnar för pluralism när det gäller hur utvecklingspolitiken organiseras och genomförs. Det kommer därför alltid att finnas ett upplevt glapp mellan vad den regionala utvecklingspolitiken kunde åstadkomma i bästa fall – om alla samverkade på ett optimalt sätt – och vad den i praktiken uppnår.

Trots de institutionella skillnaderna i arbetsfördelningen mellan regional och kommunal nivå är problembilden relativt likadan i de nordiska länderna när det gäller samverkan mellan kommunal och regional nivå. Den regionala nivåns möjligheter att ta en ledande roll inom utvecklingspolitiken är begränsade. Det finns brister i samspelet mellan kommuner och regioner. Det existerar flera parallella, ofta icke-kommunicerande, maktcentrum i den regionala utvecklingspolitiken. Läget hänger i minst lika hög grad samman med hur politikområdet regional utvecklingspolitik är uppbyggt, som med hur den formella samverkan mellan kommun, stat och region är organiserad. Den regionala utvecklingspolitiken och växelverkan mellan regional och kommunal nivå försiggår dessutom i en kontext som påverkas av statliga regelverk och statliga myndigheter. Statens betydelse som skapare av förutsättningar såsom regional utvecklingspolitik är större i Norge och Finland än i Danmark.

Även om det formella ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken har placerats på regional nivå, är den regionala nivåns egna resurser för utvecklingspolitik begränsade. Det öppnar upp för parallella kommunala initiativ, eftersom kommunernas rörliga resurser är större än regionernas. Det här gäller särskilt i Danmark och Finland, där regionernas och landskapsförbundens formella status och ekonomiska resurser är svagare än kommunernas.

I det danska fallet har kommunernas frivilliga engagemang i interkommunala businessregioner skapat en struktur för regional utveckling som existerar parallellt med och är starkare än de strukturer för regional utveckling som bygger på regionerna. I den planerade regionreformen i Finland upplever de stora städernas företrädare att en förstärkning av regionernas resurser inom regional utvecklingspolitik riskerar att inskränka den kommunala friheten att jobba för stadens och regionens bästa. I Norge är fylkeskommunernas resurser för och befogenheter inom den regionala utvecklingspolitiken större än i Danmark och Finland, men politikområdet vilar på icke-tvingande styrmedel förutom när det gäller regional planstrategi. Förmågan att bygga nätverk mellan olika parter är central, men den innebär också att potentiella samarbetsparter – kommuner, företag, civilsamhälle – kan välja bort fylkeskommunen som samarbetspart inom utvecklingspolitiken.

Erfarenheterna från Finland och Norge visar att små kommuners behov av den kompetens som regionen kan erbjuda i utvecklingspolitiska frågor är större än stora kommuners behov

av samma kompetens. I perifera regioner är den regionala nivåns betydelse som aktör ofta större än i storstadsregionerna, dels för att regionutvecklingsmedlen ofta har större betydelse i periferin, dels för att det saknas starka kommunala aktörer som kan axla ett ansvar för den regionala utvecklingen. Överlag spelar kommunala egenintressen en roll för hur väl samverkan mellan kommuner och regioner fungerar.

Studierna från Kajanaland i Finland visade att en samordning av den regionala utvecklingspolitiken under ett tak paradoxalt nog stoppade många potentiella projekt, eftersom det var svårt för politikerna att acceptera prioriteringar som kanske hade gynnat hela regionen på lång sikt, men som på kort sikt missgynnade någon del av regionen (Haveri 2015).

I en beskrivning av businessregionerna i Danmark konstaterar Kommunenes Landsforening att en styrka hos organisationsformen är flexibiliteten, att kommuner kan välja att samverka om de frågor som känns aktuella i det lokala sammanhanget (KL 2016a).

Det ligger i den regionala utvecklingspolitikens natur att det uppstår olika konstellationer som arbetar för olika sakfrågor. Ur helhetens synvinkel är pluralismen förmodligen en styrka. När det gäller samverkan mellan den regionala och den kommunala nivån är utmaningen knappast att stävja alla parallella strukturer eller att institutionalisera samverkan inom alla sakområden, utan att hitta de minsta gemensamma nämnarna där det med tanke på helheten är viktigt att de regionala och kommunala aktörerna arbetar för samma mål.

Referenser

Bertrana Xavier, Egner Björn & Heinelt Hubert (2015). *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe. What is happening in provinces, counties, départements and landkreise in the on-going re-scaling of statehood?* Routledge Advances in European Politics.

Finansministeriet (2015), Aftaler om den kommunale og regionale ekonomi for 2016. Oktober 2015. Köpenhamn.

Haveri Arto, Airaksinen Jenni & Jäntti Anni (2015): ”The Kainuu regional experiment: deliberate and unintended effects of scaling local government tasks to the regional level” *Scandinavian Journal of Public Administration 2015*: (19) 4, 111–129

Halvorsen Lars Julius, Asbjørn Kårstein & Randi Bergem (2016): Fylkeskommunens ansvar og oppgaver i regionalt folkhelsearbeid. Rapport 73/2016. Møreforsking.

Heinelt Hubert & Bertrana Xavier, eds. (2011): *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison.* Routledge Advances in European Politics.

Hofstad Hege & Gro Sandkjer Hanssen (2015): Sammfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Vidareutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging.

Hooghe Liesbeth, Marks Gary & Schakel Arjan (2010): *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies.* Routledge.

Hooghe et al (2016): *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance Vol I*. Oxford University Press.

Kommunenes Landsforening (2016a): Sammen om vækst – ni danske business regions.

Kommunenes Landsforening (2016b): En effektiv og sammenhængende erhvervsindsats.

Kommunenes sentralforbund (2016): Fylkeskommuner: Stillinger, ansatte og årsverke per sektor og omfang av deltid. Tall pr 1.12.2015.

Lag 17.1.2014/7 om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten. Finlands författningssamling.

LBK nr 770 af 09/06/2015 (Regionsloven)

LBK nr 820 af 28/06/2016 Bekendtgørelse af lov om erhvervsfremme og regional udvikling

Lidström Anders & Roos Katarina (2015): ”County councils in a multi-level position. Formal powers and assumed autonomy”. In Xavier Bertrana, Björn Egner & Hubert Heinelt (eds.) (2015): *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe.* Routledge

Lindström Bjarne (2005): Regionalpolitiken som tillväxtpolitik. Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken. ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Östersund.

LOV-1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Meld. St. (Melding til Stortinget) 22 (2015–2016): Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og opgaver. Det Kongelige Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.

Nilsen Jørund & Magne Langset (2013): Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Kommunenes og statens vurderingar. NIVI-rapport 2013:5. NIVI Analyse.

Nilsen Jørund & Magne Langset (2015): Statens regionale inndeling og kommunesektoren – konsekvenser for samhandling. NIVI-rapport 2015:3. NIVI Analyse.

Sandberg Siv (2004): ”Omöjliga vägval och framkomliga stigar. En granskning av beslut om den finländska lokal- och regionalförvaltningens struktur 1987-2003”. *Nordisk Administrativt Tidsskrift 4/2004*

Sandberg, Siv (toim.) (2013*) Kasvavat kuntakonsernit ja supistuvat hallinnot. Johtamisjärjestelmien kehitys 40 ARTTU-tutkimuskunnassa vuosina 2007–2013*. Paras-ARTTU ohjelman tutkimuksia. Helsinki: Åbo Akademi, Tampereen yliopisto, Suomen Kuntaliitto

Svardal Solveig, Lars Ueland Kobro, Gunn Kristin Aasen Leikvoll, Christian Sørhaug & Audun Thorstensen (2015): Slutrapport fra følgeevalusering av programmet Lokal sammfunnsutvikling i kommunene (LUK). Telemarksforsking.

Sørensen Eva, Lidström Anders & Sandkjer Hanssen Gro (2015):” Conditions for Political Leadership in Pluricentric Scandinavian Regions”. *Scandinavian Journal of Public Administration 2015*: (19) 4, 111–129

Tillväxtanalys (2014): *Samverkan inom ramen för flernivåstyrning.* PM 2014:09

Torfing Jacob, Lidström Anders & Røiseland Asbjörn (2015): ”The Scandinavian Regional Model” *Scandinavian Journal of Public Administration 2015*: (19) 4, 7–28

Økonomi- og indenrigsministeriet (2013): Evaluering af kommunalreformen. Marts 2013. Afrapportering fra udvalget om evaluering af kommunalreformen. København.

4 Kommunernas betydelse för regional utveckling i en storregion: Drivkrafter och hinder i ett underifrånperspektiv

Jörgen Johansson, Lars Niklasson och Bo Persson

Introduktion

Samhällsorganisationen på regional nivå har varit föremål för en omfattande reformdiskussion under de senaste två decennierna. En viktig del i reformsträvandena har varit att behandla kommunernas roll i regionaliseringsprocesserna. Reformdebatten har förts längs en dimension där man, å ena sidan, hävdat betydelsen av en politik där regional utveckling bör styras *uppifrån* av centralstatliga aktörer med uppgiften att skapa en nationellt sammanhållen tillväxtpolitik, och å andra sidan, betonat att regionerna relativt självständigt och i utbyte med lokalt verksamma aktörer *underifrån* bör skapa kapaciteter och förutsättningar för tillväxt. Det är i hög grad det sistnämnda perspektivet som successivt vunnit insteg i svensk regional utvecklingspolitik under de senaste två decennierna, även om statsmakterna i Sverige fortfarande lägger ut centralstatligt uttryckta uppdrag på exempelvis länsstyrelserna gällande strategiska näringslivspolitiska uppgifter (se Johansson 2011).

Poängen med att här uppmärksamma underifrånperspektiv i regionaliseringsprocesserna är att synliggöra den institutionella ordning som skapats i det kommunala självstyrelsesystemet i de senaste decenniernas regionaliseringsprocesser, bland annat genom bildandet av regionförbund med regionala utvecklingsuppgifter enligt en särskild lagstiftning. En avgörande del i regionernas utvecklingspolitik har i dessa processer varit att uppmärksamma kommunernas roll. Kommunerna har också, på sin kant, hamnat i en påtagligt osäker situation där det tämligen nymornade intresset för den regionala omvärlden påkallat arbetssätt som delvis kommit att förändra den kommunala självstyrelsens innehåll i svensk politik. Försöken att slå samman de befintliga länen till nya storregioner har skapat ytterligare utmaningar för kommunerna i detta avseende. Kommunerna, särskilt i södra Sverige, har i dessa processer kommit att lyfta fram behovet av regional samverkan i relativt praktisk-politiska termer, men man har inte kunnat komma överens om vilken som är den mest lämpliga framtida organisationsformen för detta lokalpolitiska deltagande i den regionala utvecklingspolitiken.

Det här kapitlet avser att undersöka kommunernas roll i organiseringen av det regionala utvecklingsarbetet, och då i ett underifrånperspektiv för att uppmärksamma strategiska drivkrafter och hinder i kommunernas ageranden i regionala utvecklingsprocesser. Vi ska göra detta med hjälp av ett specifikt case, nämligen hur kommunledningarna i fyra län (Skåne, Blekinge, Kalmar län och Kronoberg) betraktade drivkrafter och hinder för att ingå i en ny storregion i Sydsverige.

Syftet med kapitlet är att undersöka och problematisera utgångspunkter och strategier bland kommunerna i samband med de politiska ansträngningar man gjort för att utöka samarbetsytor och strategier för regional utveckling i den aktuella regionen. Vilka drivkrafter och hinder finns för kommunerna att bidra till regional utveckling i en storregion? Initiativet att bygga en ny storregion i södra Sverige omfattade fyra län och det skulle ha blivit en av Sveriges största regioner med över 1,8 miljoner invånare. På grund av att denna nyskapelse aldrig kunde förverkligas – trots intensiva förhandlingar under ett par års

tid (2013–14) – erbjuder processen ett intressant forskningsmaterial för att analysera drivkrafter och hinder för den typen av politiska underifrånprocesser i den regionala utvecklingspolitiken. Kapitlet fokuseras på ställningstaganden och strategiskt tänkande bland kommunerna i två avseenden som då också utgör kapitlets två frågeställningar:

(1) *Vad* vill kommunerna samarbeta kring inom ramen för en ny och större regionbildning? Vilka är de viktigaste frågorna för kommunerna när det gäller deltagandet i den regionala utvecklingspolitiken?

(2) *Hur* vill kommunerna utveckla samarbetsstrukturerna för regionala utvecklingsfrågor i den nya storregionen? Vilka processaspekter är väsentliga att hantera för att skapa funktionella arbetssätt, förankring och demokratisk legitimitet i relationen mellan kommuner och regionorganisation?

Analysen baseras på en intervjuundersökning som genomfördes våren 2014 med kommunstyrelsernas ordförande i 13 kommuner i de fyra län i södra Sverige som ingick i planerna på att skapa en ny sydsvensk storregion. För vart och ett av de fyra länen gjordes ett urval på så sätt att en kommunstyrelseordförande från den minsta respektive den största kommunen ingick i undersökningen. Dessutom gjordes ytterligare intervjuer med representanter för ytterligare fem kommuner i de tre största länen. Intervjuerna var av semistrukturerad karaktär och avsikten var att få intervjupersonerna att utveckla sina uppfattningar om, förväntningar på och farhågor kring ett antal olika institutionella aspekter i samband med bildandet av den nya storregionen. Vårt fokus ligger alltså på kommunernas syn på utvecklingen av strukturer för regional utveckling i samband med försöket att bilda en storregion i syd. Landstingen spelade naturligtvis också en viktig roll i förhandlingarna kring den nya storregionen, inte minst då när det gäller sjukvårdsfrågornas hantering. Vi menar dock att när det gäller de regionala utvecklingsfrågorna var kommunernas inställning avgörande för utfallet. Vi har till detta material även utnyttjat tidigare analyser av svensk regionalisering (utförd av författarna till detta kapitel) som belyser kommunernas roll i regionaliseringsprocesserna i olika län (se Johansson & Niklasson 2013, Niklasson 2013 och Persson 2010).

Bakgrund – regionfrågan i Sverige

Frågan om den geografiska indelningen och organiseringen av regioner i Sverige har varit en minst sagt segdragen historia (se Johansson 2003, 2005 och 2013). Sedan regionfrågan fick en reformpolitisk renässans i 1990-talets början har en lång rad utredningar och propositioner lagts fram och beslut fattats. Reformarbetet har skett i små steg och dessutom bidragit till att skapa det vi kallar för en asymmetrisk samhällsorganisation i Sverige Organiseringen av den regionala nivån ser olika ut i olika delar av landet. Kännetecknande är också att den centrala statsmakten, främst olika regeringar sedan slutet av 1990-talet, haft en ambivalent hållning till att förändra den regionala geografin och ansvarsstrukturen för länsstyrelser och landsting. Det reformarbete som kommit till stånd bottnar därför i att det på en del håll i Sverige, både lokalt och regionalt, funnits en stark politisk vilja och en tilltro till att en ökad regional självstyrelse kan bidra till en hållbar samhällsutveckling. I de båda större regioner som bildades mot slutet av 1990-talet, dvs. Skåne och Västra Götaland, var den typen av partipolitiska viljeyttringar avgörande för att dessa regioner kunde bildas.

Regionfrågans utveckling sedan 1990-talet har kännetecknats av ett antal väsentliga perspektivförskjutningar. Regionfrågan kom från början av 1990-talet att inspireras av en visionär politisk retorik som kopplade reformbehovet till idén om Regionernas Europa,

dvs. att det framtida Europa skulle bygga på regioner och på en vitaliserad Europapolitik. Kännetecknande för den tidens retorik var att nationalstaternas betydelse skulle komma att minska väsentligt. Bärande i den tidens regionpolitik var tanken att dels bygga geografiskt sett större regioner, dels satsa på specifika näringspolitiska instrument, exempelvis så kallade tillväxtavtal och senare tillväxtprogram. Mot slutet av 1990-talet kom dock denna visionära orientering att förskjutas mot en alltmer praktisk-politisk inriktning. Det främsta kännetecknet för detta var att kommunerna ökade sitt engagemang i den regionala utvecklingspolitiken. Med regionreformerna från mitten av 1990-talet har många iakttagare kunnat notera ett starkare intresse bland kommunerna att agera på den regionpolitiska arenan. Så småningom kom tanken om Regionernas Europa att blekna något och i stället ville regionerna främst av allt framstå som en Kommunernas Region (se Johansson 2003). Sedan dess har kommunerna ytterligare utvecklat ett eget och självständigt formulerat intresse i den regionala utvecklingspolitiken som skapat en alltmer komplex förhandlingsstruktur mellan kommuner och regionnivån.

I planerna på att bilda en ny sydsvensk region kom dessa utvecklingsdrag att få ytterligare dimensioner. En region bestående av Skåne, Blekinge, Kronoberg och Kalmar län skulle bli det län i Sverige med flest kommuner och det skulle omfatta en geografisk yta av nära nog norrländska mått. En så pass stor samhällsorganisatorisk förändring väcker många frågor om vi betraktar den ur de enskilda kommunernas perspektiv. Regionfrågans perspektivförskjutning som beskrivits ovan har därmed inneburit att ett underifrån-perspektiv har fått större betydelse för de regionala utvecklingsstrategierna. Det är mot denna bakgrund vår analys av försöken att bilda en ny sydsvensk storregion ska ses.

Teoretiska perspektiv på regionalisering ur ett kommunperspektiv

Hur kan vi då teoretiskt förstå de drivkrafter och hinder som karakteriserar relationerna både mellan kommuner och mellan kommuner och regionnivån? Om vi utgår från teorier om rationella val präglas kommunernas strategier i relation till den regionala nivån av ekonomiskt betingade handlingsmotiv, exempelvis att reducera kommunens kostnader för olika kollektiva nyttigheter. I de fall när de regionala utvecklingsprocesserna utgår från ett underifrånperspektiv kan bildandet av en ny storregion förstås som ett utpräglat dilemma för kollektiv handling, dvs. den enskilda kommunen motiverar sitt deltagande i regionaliseringen utifrån möjligheterna att reducera kostnader i den egna verksamheten. Detta utgör ett dilemma då poängen med skapandet av en storregion bygger på föreställningar om att kunna utveckla synergier och positiva utvecklingsbetingelser för hela kollektivet, inte bara för den enskilda kommunen.

Richard Feiock (2013) har tagit fram en modell för att analysera den typen av institutionellt betingade handlingsdilemman, bland annat i syfte att bidra till förståelsen av hur regionala styrelsesystem utvecklas. Feiock betonar betydelsen av olika transaktionskostnader som hinder för möjligheterna att utveckla samarbete mellan kommuner. Exempel på transaktionskostnader är tid och resurser som måste läggas ned på till exempel förhandlingar med andra aktörer och informationsinhämtning, i samband med samverkan. I Feiocks modell betonas dock också vikten av kontextuella faktorer såsom den politiskt-institutionella strukturen och förekomsten av nätverkskonstellationer för att förklara drivkrafter och hinder för att utveckla de regionala styrelsesystemens funktionssätt (för analyser av svensk regionalisering ur detta perspektiv, se Andersen & Pierre 2010). Feiocks modell fångar på ett effektivt sätt in viktiga mekanismer för att förklara styrprocesser av det slag som vi är intresserade av i detta kapitel, men man bör likväl notera att modellen tenderer att överbetona de enskilda aktörernas egenintresse och nyttomaximering

och tona ner betydelsen av den betydande komplexitet som kännetecknar de nationella politiska systemen i sin helhet. Enligt en annan forskare, statsvetaren Paul Kantor (2006), kännetecknas nationella politiska system med stark lokal autonomi eller självständighet (såsom det svenska) av att kommunerna på egna initiativ bedriver förhandlingar direkt med statsmakten utan att ta omvägen över regionalt baserade organ. I den typen av system är kommunerna, enligt Kantor, generellt sett tveksamma till att samordna sina strategiska intressen via de regionala nivåerna i systemet. Att då investera resurser i helt nya regionala strukturer ses av den enskilda kommunen som både svårt att motivera och rent av som ekonomiskt och politiskt riskfyllda satsningar. Det finns så att säga ingen riktigt bra anledning att ta omvägar via ett regionalt organ när kommunerna själva kan sköta förhandlingarna direkt med statsmakten.

I en vidareutveckling av Feiocks modell har därför Andersen och Pierre (2010) argumenterat för att analyser av regionala styrelsesystem bör väga in samspelet mellan samtliga nivåer i samhällsorganisationen, dvs. interaktionen mellan lokala, regionala *och* nationella aktörer bör inkluderas i förståelsen av hur regionala styrelsesystem konstitueras och utvecklas. Andersen och Pierre betonar den strategiska betydelsen av nationalstatligt stöd för mellankommunal samverkan och stöd för att skapa självständigt fungerande lokala samarbetsstrukturer med betydelse för regional utveckling. Utan ett sådant stöd riskerar kommunerna att hamna i ett underläge:

The contested nature of regional and administrative space creates 'turf battles' among central, regional and groups of local institutions" (Andersen & Pierre 2010: 222).

I den empiriska undersökningen av kommunernas förhållningssätt till den tänkta storregionen och alternativa lösningar till regional samverkan kommer vi att fokusera framställningen på två huvudaspekter utifrån det teoretiska ramverk som kortfattat beskrivits ovan. *För det första* uppmärksammas de institutionellt grundade förutsättningarna som uttrycks i det empiriska materialet utifrån de transaktionskostnader som är förknippade med kommunernas deltagande i de regionala utvecklingsprocesserna. *För det andra* uppmärksammas den inbäddade karaktär som präglade de institutionella strukturer som utvecklades i försöken att skapa en ny storregion. Avsikten är att därefter, i slutsatsavsnittet, besvara frågorna om dels vad kommunerna vill samarbeta om och dels hur kommunerna vill utveckla samarbetsstrukturerna i en ny regionbildning.

Resultat

Vårt empiriska material visar, för att göra en övergripande karakteristik, att hela processen bakom att bilda en ny sydsvensk storregion präglades av ett uppenbart dilemma som är knutet till aktörernas kollektiva handlingsutrymme. De kommunala aktörerna uttrycker, med stor tydlighet och emfas, vikten av att samarbeta med andra kommuner och med regionen för att lösa flera strategiska politikproblem inom olika politikfält såsom vård/omsorg, kollektivtrafik, utbildning, näringslivspolitik och infrastrukturfrågor. Det finns också en positiv värdering av att nya storregioner för med sig en tydligare och mer enhetligt konstruerad organisering på regional nivå jämfört med den rörighet som kännetecknat organiseringen av den regionala utvecklingspolitiken under det senaste decenniet. Intervjupersonerna i materialet uttrycker även att de tidigare genomförda sammanslagningarna av län i Skåne och Västra Götaland har kommit att stärka politikens möjligheter att hantera den typen av strategiska politikproblem. Kommunerna har alltså i grunden tämligen tydliga preferenser gällande vad man vill samarbeta om och man gör även en välvillig bedömning av att en storregion (hur-frågan) har potential att bidra till en positiv

utveckling för regionen som helhet. Inom det tillväxtpolitiska området finns ett starkt stöd för att samarbeta mer om infrastruktur och kollektivtrafik. Kommunerna ser det som en angelägen uppgift för att underlätta pendling och nya samarbeten mellan företag. I övrigt är man försiktiga och ser ingen stor roll för sig själva eller regionen i att stimulera näringslivets utveckling.

Trots detta förhållandevis positiva förhållningssätt till möjligheterna till samarbete inom en ny storregion, pekar kommunerna också på ett antal problem och svårigheter, som också kan ha bidragit till att det inte gick att mobilisera tillräckligt stöd för den nya storregionen. I det aktuella händelseförloppet identifierar visserligen de lokalpolitiska företrädarna att en storregion ger möjligheter till strategiskt viktiga lösningar på många viktiga politikproblem, men man hade inte förmågan att genom kollektiv handling (tillsammans med landstingen) gå vidare och förverkliga planerna på en ny regional struktur.

Låt oss börja med att titta på aspekter som är knutna till *transaktionskostnader.* En särskild problematik gällande transaktionskostnaderna för de enskilda kommunerna berör de små och perifert belägna kommunerna i den tänkta storregionen. Problemet är att man överlag har begränsat med *tid och energi* för att sätta sig in i och driva en proaktiv påverkan på regionaliseringsprocesserna då dessa små kommuner inte har tillräckligt med resurser för att driva den typen av omvärldsbevakande aktiviteter. Dessa kommuner är särskilt skeptiska till att överlåta alltför mycket makt till regionorganisationen och man upplever en stor risk för att bli förbisedd i förhållande till regionens större och tillväxtstarka kommuner. Och tveklöst är det kostsamt för den lilla och resurssvaga kommunen att engagera sig i de regionala utvecklingsfrågorna då dessa har karaktären av att vara komplexa, långsiktiga och även fjärmade från de egna kommuninvånarnas vardagsliv och servicebehov. En stor och resursstark kommun har betydligt bättre förutsättningar och resurser för att bedriva regionpolitisk påverkan jämfört med de små och perifert belägna kommunerna.

Det finns i vårt material ytterligare ett antal förhållanden som påverkar de enskilda kommunernas transaktionskostnader och inställning till att skapa en ny storregion. Det gäller dels regionens storlek (yta och antal kommuner), dels vilka politikområden som ska hanteras i den nya storregionen. Storleksfaktorn skapar osäkerheter för de medverkande kommunerna av den enkla anledningen att ett mycket stort antal kommuner ska samarbeta över en yta som innefattar olikartade strukturer och förutsättningar för regional utveckling. Teoretiskt skulle man kunna uttrycka detta i termer av att den nya regionen konstituerar nya maktmässiga asymmetrier för kommunerna. Många kommuner, särskilt i perifera delar av den nya storregionen, känner en påtaglig rädsla för att hamna i en mer påtaglig utvecklingsskugga än vad man haft att hantera tidigare i län med färre kommuner och med kända förutsättningar för den egna kommunens utvecklingsbetingelser. Osäkerheten i denna del kopplas till risker för att underminera de egna kommunalekonomiska resurserna.

När det gäller det politiska innehållet finns det, särskilt ur de något större kommunernas synvinkel, svaga ekonomiska incitament för att gå in i samarbeten med mindre kommuner rörande frågor som rör exempelvis utbildning, stads- och landsbygdsutveckling eller näringslivspolitik. Här har de stora kommunerna tillräckligt med underlag och egna resurser för att driva dessa frågor själva och man kan inte bortse från att kommunerna fortfarande, i någon mån, konkurrerar om utrymmet i just dessa frågor.

Om vi börjar med att lyfta fram några centrala drivkrafter i den *inbäddade institutionella karaktären* upplever huvuddelen av intervjupersonerna att det finns stora konkurrensfördelar, i förhållande till andra regioner, i att skapa kraftfulla strukturer för att uppvisa

enighet utåt i exempelvis förhandlingar om infrastruktursatsningar i relation till staten och för att erhålla stärkta medel inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik. Den tänkta storregionen ges också en positiv värdering i att den kan komma att bli en betydelsefull aktör i relation till den närmsta omgivningen, kopplat till både Öresundssamarbetet och samarbetsstrukturer över Östersjön.

En viktig övergripande slutsats är att kommunernas agerande, enligt intervjupersonerna, bör ses som ett uttryck för kommunernas mycket starka ställning i det svenska politiska systemet. Den institutionella konstruktionen av den kommunala självstyrelsen i Sverige bygger på att landsting och kommuner har haft en sidoordnad kompetens, och i region-frågans utveckling sedan 1990-talet har kommunpolitiker ofta uttryckt sig skeptiskt (ibland rent av fientligt) till att låta ”landstings- eller sjukvårdspolitiker” få ett utökat ansvar för utvecklingsfrågor som på ett påtagligt sätt inverkar på den lokalpolitiska kompetensen. Denna skepsis tar sig i vårt material uttryck i form av att kommunpolitikerna intar ett pragmatiskt förhållningssätt i sina attityder till den nya storregionen. Exempelvis hävdar många av de intervjuade kommunpolitikerna den pragmatiskt uttryckta tanken om att regional samverkan kan utvecklas genom andra typer av mellankommunalt samarbete än genom bildandet av en storregion. Främst lyfter man fram möjligheten att bilda kommunal-förbund som innebär att kommunerna de facto inte överlåter självstyrelsekompetens till regionen.

Vi kan dock också i vårt empiriska material finna exempel på att de kommunpolitiska aktörerna synes mer intresserade av att relatera sina utvecklingsfrågor i förhållande till den centrala statsmakten än till den regionalt organiserade utvecklingspolitiken. I detta sammanhang bör det noteras att den centrala statsmakten själv intagit en ambivalent och rent av skeptisk hållning till initiativ för att stärka regionaliseringsprocesserna i olika delar av Sverige. Generellt kan vi dra slutsatsen att statsmaktens ambivalens i denna del utgjort ett hinder för förverkligandet av den nya storregionen. I någon mån finns det i detta även en partipolitisk faktor på så sätt att en del politiska partier, särskilt Moderaterna (som vid denna tid ingick som ledande part i Alliansregeringen), varit tveksamma till region-reformer av detta slag, vilket även spillt över på partiets lokala företrädare som därmed också intagit en viss skepsis i förhållande till processerna för att bilda den nya stor-regionen. Det är uppenbart att kommunerna saknat ett tydligt fokus i de studerade förhandlingsprocesserna. Det saknas en tydliggjord centralstatlig hållning och de politiska partierna är oeniga om viktiga delar i den aktuella regionaliseringsprocessen. För kommun-politikerna framstår därför processen som osäker och riskfylld.

I den institutionellt inbäddade karaktären kan vi även hitta en del andra aspekter som utgjorde hinder för bildandet av en ny storregion. En sådan aspekt har med konstruktionen av förhandlingsnätverk att göra. I forskningslitteraturen om nätverksstyrning understryks betydelsen av att skapa täta och ömsesidiga relationer mellan involverade aktörer för att i sin tur lägga en grund för tillit i långsiktiga och produktiva samarbetsrelationer på den regionala arenan. När vi i vår undersökning ställer frågor om betydelsen av nätverks-konstellationer refererar många intervjupersoner till betydelsen av mellankommunala samarbetsnätverk i en betydligt mindre sfär än för hela den tänkta storregionen. Det handlar om att i första hand skapa förhandlings- och samarbetsstrukturer mellan grann-kommuner, och i dessa delar refererar de intervjuade kommunpolitikerna till de system av delregional organisering som finns i både Skåne och Västra Götaland (delregioner i ”fyra hörn”). Vi kan konstatera att denna aspekt rörande behovet av delregional organisering eller inbäddning hade en underordnad betydelse i de förberedelseprocesser som gjordes för

att bilda den nya storregionen. Betraktat i backspegeln kom detta att utgöra ett väsentligt skäl till att processen inte lyckades.

En regionspecifik aspekt som är kopplad till den inbäddade institutionella karaktären i det sydsvenska regionbildningsförsöket gäller kommunpolitikernas attityder till vilken roll Region Skåne skulle få i den nya storregionen. Region Skåne är det största av de fyra län som var tänkta att ingå i den nya regionen och dessutom hade skåningarna med sig en betydande erfarenhet av regionpolitiskt utvecklingsarbete i en storregional konstellation. Överlag präglas intervjuutsagorna bland politiker utanför Skåne av en del farhågor för att hamna i en utvecklingsskugga i förhållande till de starkt tillväxande delarna av Region Skåne. Även det faktum att de politiska aktörerna från Region Skåne varit mest positiva till att skapa en ännu större region i Sydsverige spädde i någon mån på denna misstänksamhet. En annan institutionellt kopplad aspekt som utgjort ett hinder i regionkonstruktionen har varit att de små kommunerna i de gamla länsstrukturerna upplevt att en ny storregion skulle kunna innebära att man placeras i ett slags dubbelt perifert läge.

Vår fallstudie visar så slutligen, vilket också kan knytas till processens inbäddade karaktär, på problem som är knutna till svårigheter ur legitimitetssynpunkt. En sådan svaghet har att göra med den risk de lokala politikerna kan hamna i genom att man distanserar sig från sin demokratiska bas. Kommunpolitikerna får sin demokratiska legitimitet i samband med kommunvalen. Med ett intensifierat deltagande i regionalt baserade utvecklingsprocesser får man mandat och ansvar för frågor med ett betydligt mer omfattande demos. Man får ett regionalt ansvar, men det formella demokratiska ansvarsutkrävandet sker endast lokalt. Ett annat legitimitetsproblem är att de regionpolitiska beslutsprocesserna är notoriskt svåra att koppla till medborgerligt deltagande, både för enskilda medborgare och för ideella organisationer och folkrörelser. Kort sagt, att bilda en ny storregion innefattar betydande demokratiska utmaningar som inte har adresserats i särskilt stor omfattning i de studerade förberedelseprocesserna.

Slutsatser

I detta kapitel har syftet varit att besvara två frågeställningar: *vad* kommunerna vill samarbeta kring och *hur* man vill utveckla samarbetsstrukturerna i en ny sydsvensk storregion. Vi kunde inledningsvis konstatera att kommunerna, på ett allmänt och principiellt plan, såg en tydlig potential i att i ett storregionalt sammanhang stärka både den egna kommunens och regionens tillväxtbetingelser. Bland de viktigaste frågorna att samarbeta kring fanns infrastrukturfrågor, kollektivtrafik, utbildnings- och kompetensförsörjningsfrågor och i viss mån näringslivspolitiska insatser. Flera av de intervjuade kommunpolitikerna kunde också, med referens till erfarenheter gjorda i de existerande storregionerna i Skåne och Västra Götaland, se fördelar i att organisera dessa frågor i en ny sydsvensk storregion. Vi har i den empiriska analysen kunnat peka på ett antal förhållanden, ur ett underifrånperspektiv, som kan bidra till förståelsen av drivkrafter och hinder i organiseringen av sådana styrningssystem. Vi har då pekat på aspekter som är knutna till både transaktionskostnader och mer institutionellt inbäddade faktorer. I Tabell 4 summeras de viktigaste iakttagelserna i vår analys.

Tabell 4 De viktigaste iakttagelserna i analysen

Teori	**Drivkrafter**	**Hinder**
Transaktions–kostnader	Det är främst de större kommunerna som kan se fördelar ur kostnadssynpunkt för att samordna vissa utvecklingsfrågor (men inte alla) i en storregion.	De små kommunerna har svårt att identifiera tydliga motiv som åberopar lägre transaktions-kostnader för att ingå i en ny storregion. Små kommuner ser i stället stora kostnader i att ”omvärldsbevaka” sina intressen i storregionen och man ser en risk för att bli förbisedd när regionen fattar beslut i olika frågor. Däremot identifierar de små kommunerna lägre transaktionskostnader för vissa utvecklings-frågor (t.ex. utbildningsfrågor, näringslivspolitik, samhällsplanering) i mellankommunalt samarbete med grannkommuner eller möjligtvis i delregionala konstellationer. De små kommunerna ser sammantaget den stora regionen (med dess många kommuner och stora yta) som ett hinder för att stärka sina egna, kommunspecifika, behov eller sitt ekonomiska läge.
Institutionellt inbäddad karaktär	En region med många kommuner blir starkare som förhandlingspart i olika förhandlingsnätverk. Kommunerna ser konkurrensfördelar i att med en storregion bakom sig utvinna en starkare position i flernivåpolitiska strukturer, exempelvis i förhållande till staten (i förhandlingar om infrastruktur-satsningar), i förmåga att få ytterligare EU-stöd och i att driva utvecklings- och samhällsplaneringsfrågor i gränsregionala miljöer.	Den institutionella konstruktionen av den kommunala självstyrelsen är inbäddad i en princip om sidoordnad kompetens mellan kommuner och landsting. En påtagligt stärkt regionnivå riskerar att utmana denna ordning och kommunpolitikerna tenderar därför att inta ett pragmatiskt förhållningssätt i attityder till den nya storregionen genom att lyfta fram möjligheter med olika typer av mellan-kommunalt samarbete som ett alternativ till en storregion. Maktmässiga asymmetrier förstärks i en region med många kommuner, vilket också skapar osäkerheter kring uppgiftsfördelning mellan stora kommuner, små kommuner och region-organ. Perifert belägna kommuner upplever stora risker i en storregion jämfört med den roll man hade i den tidigare ”lilla” länsstrukturen. En storregion förknippas med tillkorta-kommanden gällande legitimitetsvärden.

Våra analyser av försöken att bilda en ny storregion behandlar centrala frågeställningar i organiseringen av den kommunala självstyrelsen i Sverige. Det är främst tre slutsatser som vi vill lyfta fram: *För det första* förhållanden som är knutna till kompetensfördelningen i relationen mellan primärkommun, region (landsting) och stat. I den regionala utvecklings-politiken utgör frågor om infrastruktur, kollektivtrafik, samhällsplanering och näringslivs-politik exempel på sådana frågor som kräver starka förhandlingsnätverk för att hantera kompetensavvägningar i samhällsorganisationen. *För det andra* utgör kommunstorleken en avgörande aspekt för möjligheterna att hitta fungerande samspel i de viktigaste utvecklings- och tillväxtfrågorna i en storregion. Det råder i dag uppenbara makt-asymmetrier mellan kommuner i en region, och förutsättningarna mellan olika kommuner

att kunna bidra till utvecklingsfrågorna varierar starkt. De små kommunerna söker sig gärna till samarbetsformer i det närmsta grannskapet och har inte egna resurser att delta på samma villkor som stora kommuner inom ramen för en störregional modell. Vår studie visar att det tveklöst är ett hinder för att bygga storregioner i ett kommunlandskap med så pass stora variationer i kommunstorlek som finns i dag. *För det tredje* kännetecknas den regionala utvecklingspolitiken av svaga legitimitetsvärden. Utvecklingspolitiken har en svag förankring på medborgarnivå, i förhållande till politiska partier och intresse-organisationer samt bland folkrörelseorganisationer.

Studien visar sammanfattningsvis att kommunerna verkar förknippa bildandet av stor-regioner med flera risker, inte minst när det gäller demokratisk legitimitet och ökade kostnader för förhandlingar. Studien visar också att de flesta kommuner, särskilt små-kommunerna, i många frågor föredrar samverkan i mindre konstellationer av aktörer och nätverk, till exempel med sina grannkommuner. För att stärka kommunernas inställning till storregionreformer förefaller det därför viktigt att dessa kompletteras med bildandet av (eller stöd till) subregionala samarbetsstrukturer (liksom i Skåne, där de fyra ”hörnen” har spelat en viktig informell roll). Alternativet är att satsa på en generell kommunindelnings-reform. En annan typ av utmaning består i att stärka det demokratiska deltagandet i utformningen och genomförandet av regional utvecklingspolitik. Baserat på vårt intervju-material och tidigare analyser drar vi slutsatsen att skapandet av större regioner är förknip-pat med ett antal demokratiska utmaningar, och att dessa utmaningar hitintills inte har fått tillräcklig uppmärksamhet

Referenser

Andersen, Ole Johan & Jon Pierre (2010) Exploring the Strategic Region: Rationality, Context, and Institutional Collective Action, *Urban Affairs Review*, 46 (2): 218-240.

Feiock, Richard C. (2013) The Institutional Collective Action Framework, *The Policy Studies Journal*, 41 (3): 397-425.

Johansson, J. 2003. Från regionernas Europa till en kommunernas Region – regionreformer i svensk politik sedan 1990, inlägg i antologin *Demokratins geografiska gränser*, Stockholm, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Johansson, J. 2005. *Regionförsök och demokrati – demokratisk legitimitet och regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland*. Forskning i Halmstad nr 10. Högskolan i Halmstad.

Johansson, Jörgen 2011, *Samordning av regionalt utvecklingsarbete. Erfarenheter från kommunala samverkansorgan och regionkommuner*. PM till Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (Fi 2009:07). Regeringskansliet: PM 2011-09-19. Stockholm.

Johansson, Jörgen (2013). Regionalpolitik i ett historiskt perspektiv - i ett spänningsfält mellan politisk kamp och ekonomisk nytta. I Mitander, Tomas, Säll, Line & Öjehag-Pettersson, Andreas (red.) (2013). *Det regionala samhällsbyggandets praktiker: tiden, makten, rummet*. Göteborg: Daidalos

Johansson, Jörgen & Lars Niklasson (2013) *Kommunernas region – kommunernas inflytande i regionen*, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Stockholm.

Kantor, Paul (2006) Regionalism and Reform: A Comparative Perspective on Dutch Urban Politics, *Urban Affairs review*, 41 (6): 800-829.

Niklasson, Lars (2013) Från rivalitet till samverkan i Östergötland. I Rakar, Fredrik & Tallberg, Pontus (red): *Behövs regioner?*, Reglab i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Stockholm, s 77-93

Persson, Bo (2010) Lokal och regional näringslivspolitik – konkurrens, samarbete, utveckling, CKS rapport 2010:5, Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet, Linköping.

5 Regionalt ledarskap

Hege Hofstad och Gro Sandkjær Hanssen

Introduktion

Förändringar i centrala ramvillkor för den regionala folkvalda nivån i Norge, fylkeskommunerna, har skapat behov av ett tydligare och mer aktivt regionalt ledarskap. För det första har vi sett en förskjutning av deras uppgifter från *tjänsteproducent* till *samhällsutvecklare.* För det andra är fylkeskommunerna verksamma i ett alltmer *fragmenterat landskap med behov av regional samordning*. Detta gäller i synnerhet de statliga sektorsansvariga myndigheternas regionala led. Den regionala statsförvaltningen består i dag av cirka 35 organ där samtliga, med undantag av NAV fylkesforvaltning, har en organisation som följer fylkesgränserna (Hansen m.fl. 2006, Nilsen & Langset 2015). För det tredje har fylkeskommunen blivit ombedd att bidra till att lösa *komplexa samhällsproblem* som kräver samarbete över kommungränserna – som utvecklingen av lågutsläppssamhället, klimatanpassning, folkhälsa, regional näringslivsutveckling med mera. För det fjärde är fylkeskommunerna mitt inne i en *regionreform* där regeringens mål är att skapa större och mer funktionella regioner som bättre svarar mot de samhällsutmaningar som den regionalt folkvalda nivån ska bidra till att lösa (Meld. St. 22 (2015–2016)). Tillsammans skapar dessa tendenser ett behov av en mer markerad och aktiv regional politikerroll med viljan och förmågan att ange strategisk riktning, mobilisera resurskontrollerande aktörer och samordna sektorer och myndigheter på olika förvaltningsnivåer.

I detta kapitel ska vi kritiskt granska vilka förutsättningar de norska regionerna har att fungera som en kraftfull aktör inom den regionala utvecklingspolitiken. För samtidigt som förväntningarna på en tydligare regional nivå har ökat i takt med de gemensamma utmaningarna som bör lösas på överkommunal nivå, befinner sig den regionala nivån i en pressad mittposition mellan en stark nationell nivå och en stark lokal nivå (som stadigt blir starkare till följd av en pågående kommunreform).

Kapitlet bygger på resultat som tidigare har publicerats i två rapporter utgivna av Norsk institutt for by- og regionforskning (Hofstad & Hanssen 2015, Hanssen & Hofstad 2016). I dessa har vi intervjuat 17 regionplanedirektörer, näringslivschefer, regionala vattensamordnare och folkhälsoansvariga samt fylkespolitiker som är verksamma i sju olika fylken. En enkät skickades också ut till alla fylken i maj 2014 och besvarades av 233 fylkespolitiker, 7 fylkesrådmän och 49 avdelningschefer. Det ger en svarsfrekvens på 32 procent (N = 289). Kapitlet bygger också på tidigare forskning och utredningar om den regionala nivån samt utvärderingar av de svenska försöken med storregioner.

Vi ska först diskutera förutsättningarna för regionalt ledarskap för att sedan avsluta med en kort jämförelse med de svenska regionförsöken.

Förutsättningar för regionalt ledarskap

Norska fylkeskommuner hade förr flera roller – tjänsteproducent, myndighetsutövare, demokratisk arena och regional samhällsutvecklare – men denna mångfald har minskat under de senaste åren, främst till följd av att uppgifter har flyttats från fylkeskommunen till staten (NOU 2000:22, KMD 2014, Amdam m.fl. 2014, Meld. St. 22 (2015–2016)). Fylkeskommunerna har förlorat ansvaret för centrala välfärdstjänster såsom sjukhus och socialtjänst, medan ansvaret för gymnasieutbildning, länsvägar och kulturminnesvård ligger kvar

på regional nivå (Sørensen m.fl. 2015). Samtidigt har fylkeskommunerna stärkt sin roll som regional utvecklingsaktör, initiativtagare till näringslivsutveckling och stöd till kommunens folkhälsoarbete samt fått en tydligare roll som regional planmyndighet. De uppgifter som regionerna har behållit handlar i mindre grad om hantering av välfärdsuppgifter och i högre grad om generell samhällsutveckling. Utvecklingen av norska fylkeskommuners roll kan därför beskrivas som en övergång från att de primärt är *tjänsteproducenter* till att de får en tydligare roll som *samhällsutvecklare* (Angell m.fl. 2015, Hofstad & Hanssen 2015). Detta är en medveten politik som bottnar i regeringens önskan att renodla fylkeskommunerna roll som samhällsutvecklare (Meld. St. 22 (2015–2016)).

Samhällsutvecklarrollen är mycket omtalad i forskningslitteraturen (Ringholm m.fl. 2009, Nilsen & Langset 2013), men har inte getts någon tydlig definition och avgränsning (Nordregio 2005). Hofstad och Hanssen (2015) menar att samhällsutvecklarrollen omfattar tre dimensioner. Den första är *att ge strategisk riktning åt samhällsutvecklingen*. Samhällsutveckling är ett långsiktigt arbete där många aktörer ska engageras, mobiliseras och samordnas. För att arbetet ska bli konsekvent och få en gemensam riktning över tid är man beroende av att det styrs av vissa överordnade mål som anger en önskad utveckling för regionen, något som kommunerna i kapitlet av Johansson, Niklasson och Persson också ger tydligt uttryck för. Fylkeskommunerna kan ge arbetet strategisk riktning på flera områden: som regional planmyndighet, som drivande i den regionala näringslivsutvecklingen, som ägare till gymnasieskolor och som ägare till länsvägar och färjesträckor. Den andra dimensionen är att *mobilisera relevanta, resurskontrollerande aktörer*. I sin samhällsutvecklande roll är fylkeskommunerna beroende av samarbete med offentliga myndigheter som de saknar befogenheter över. De är också beroende av att samarbeta med aktörer i näringslivet och det civila samhället, bland annat för att nå målen i regionala planer. Den tredje dimensionen är *att samordna offentliga insatser och verktyg*. Fylkeskommunen tolkar styrsignaler från olika statliga myndigheter, kanaliserar erfarenheter och kunskap från kommuner och regionen uppåt i styrningssystemet, löser konflikter mellan motstridiga nationella mål och arbetar för att få lokala och statliga myndigheter samt andra regionala aktörer att dra åt samma håll. För att kunna ge arbetet en strategisk riktning måste de samtidigt ha en helhetssyn på sin egen verksamhet och se de olika ansvarsområdena i ett sammanhang. Fylkeskommunen är med andra ord idealiskt sett ett nav som binder samman olika sektorer, aktörer och nivåer. Fylkeskommunerna har i grunden stor frihet att själva utforma sin roll, men de är beroende av övriga aktörer för genomförandet. Figur 2 identifierar centrala uppgifter inom var och en av de tre dimensionerna.

Figur 2 Dimensioner av regional samhällsutveckling

Källa: Hofstad & Hanssen (2015).

Att ge strategisk riktning, mobilisera och samordna ett fält av aktörer från olika nivåer (lokalt, regionalt, och nationellt) och olika sektorer (olika offentliga myndigheter och privata aktörer) kan betecknas som en form av *polycentriskt ledarskap*. Här konkurrerar och/eller samarbetar flera auktoritativa maktcenter för att förverkliga önskade mål och uppgifter (Sørensen m.fl. 2015:112). Fylkeskommunen har inte befogenhet att utfärda bindande förordningar, varken för offentliga eller privata aktörer. Den kan därför inte utöva sitt ledarskap enligt traditionell hierarkisk ”command and control”-logik. Samhälls-utvecklingen måste i stället skapas genom initiativ och insatser som underlättar samarbete mellan relevanta aktörer. För att kunna utöva ledarskap i en polycentrisk miljö etablerar fylkeskommunerna således nätverk och/eller partnerskap med relevanta aktörer. Bland annat hade alla fylkeskommuner 2013 etablerat fylkestäckande partnerskap för regional utveckling, som ofta består av representanter från fylkesmannen[10], Innovasjon Norge, kommuner/regionråd av kommuner, andra regionala statliga myndigheter, arbetslivs-organisationer och FoU (Nilsen & Langset 2013:18). Vår surveyundersökning som gick ut till alla norska fylkeskommuner visar att fylkeskommunala ledare och politiker deltar i ett stort antal nätverk, totalt upp till 60–70 stycken i en fylkeskommun. Förmodligen säkras, eller skapas, delaktighet genom processen och samarbetet – genom att alla aktörer på arenan blir ägare av resultatet (överenskomna mål, gemensamma initiativ osv.) och de

[10]Fylkesmannen motsvarar den svenska länsstyrelsen och är statens förlängda arm i fylkena.

medverkande parterna därmed får ansvaret för att bidra genom att justera sina egna mål och medel i den valda riktningen.

Hittills har vi definierat samhällsutveckling och beskrivit vilken typ av ledarskap som rollen som samhällsutvecklare kräver. När vi tittar på vilka förutsättningar fylkeskommunerna har att utöva regionalt ledarskap, är det också intressant att se på de medel med vilka de kan utöva regionalt ledarskap i det vi har kallat en polycentrisk miljö.

Ledarskapsresurser

Här är vi intresserade av verktygen som kan stödja utövandet av polycentriskt ledarskap och som stödjer fylkeskommunerna när de ska mobilisera resurser och aktörer med målet att ange en gemensam strategisk riktning för regionen samt samordna och skapa samarbete mellan olika sektorer och nivåer. Vilka verktyg är relevanta här? I litteraturen om offentlig förvaltning är det vanligt att använda följande verktyg, som sammanfattas i det så kallade Nato-schemat[11] (Hood 1993, Hood & Margotts 2007 samt Vabo 2012):

- *Övertalning* – argumentation och övertygande genom utbildning, vägledning och normativa uppmaningar.
- *Regleringar* – att kräva, förbjuda, garantera och döma i kraft av rättsliga befogenheter.
- *Finanser* – alla typer av tillgångar som kan ges eller tas bort. Det kan vara pengar, tid eller insatser.
- *Organisation* – kunskap, fasta tillgångar eller andra resurser som har med fylkeskommunens egen genomförandekapacitet att göra.

I det följande ska vi diskutera vilka förutsättningar den regionala nivån har att utöva ett tydligt ledarskap i den regionala utvecklingen utifrån graden av tillgängliga resurser, med utgångspunkt i punkterna ovan. Ramen för diskussionen är det polycentriska ledarskapet i form av samarbete och samstyrning genom nätverk och partnerskap.

Övertalning som medel för regionalt ledarskap

När fylkeskommunen ska mobilisera resurskontrollerande aktörer och stimulera samarbete är dess främsta resurs dess kunskap om människor, resurser, värdeskapande potential och utvecklingsmöjligheter i regionen. Att vara folkvald handlar om att ha blicken riktad mot regionen och kunna upptäcka och anpassa sig till förutsättningar och preferenser hos befolkningen, näringslivet och föreningslivet. Därmed skapas också kunskap om regionen som kan användas som en resurs när relevanta aktörer ska mobiliseras och aktiveras. För att lyckas ”övertala” relevanta aktörer att bidra till regionala utvecklingsprocesser är man dock beroende av att det finns en regional identitet och ett engagemang som gör aktörer villiga att delta. Den regionala politiska identiteten har traditionellt varit svag i Norge (Sandberg 2009, Hansen & Stigen 2012). Fylkeskommunerna har inte heller lyckats skapa politiskt engagemang för regionala frågor i någon högre grad. Valdeltagandet är lägre i fylkestingsvalen än i kommunal- och stortingsval. En aktuell fråga är också om fylkeskommunernas roll som samhällsutvecklare är en god grund för mobilisering. I tidigare forskning hävdas att offentliga organisationers legitimitet är beroende av deras produktion av välfärdstjänster. I fylkeskommunernas fall är den produktionen som vi sett låg.

[11] Nato är en akronym som består av de första bokstäverna i var och en av fyra resurskategorier: ”Nodality”, ”Authority”, ”Treasure” och ”Organisation”.

Kommunerna är den klart viktigaste aktören för fylkeskommunerna att mobilisera. Så som framgår i kapitlet av Johansson, Niklasson och Persson är dessa också aktiva regionalpolitiska aktörer. Kommunerna är viktiga i utformningen av både regionala planer och fylkeskommunala insatser på olika utvecklingsområden, däribland näringslivsutveckling och folkhälsa (Hanssen & Hofstad 2016). Fylkeskommunerna samarbetar med kommunerna om utveckling av regionala planer, strategier och initiativ. De möjliggör också ett ökat samarbete mellan kommunerna. Fylkeskommunernas roll består därför i att bidra med ett fågelperspektiv där de samlade effekterna av kommunernas aktiviteter träder fram och korrigeras genom information och erinran om och förankring av antagna regionala strategier, mål och prioriteringar. Rollmedvetenheten visar sig även i fokuseringen på samarbete genom process- och förankringskompetens, som krävs för att vara en samhällsutvecklande aktör. Detta lyfts fram i en fylkesplan:

> *”Det är många olika aktörer som påverkar utvecklingen i Møre och Romsdal, och det är en central uppgift för fylkeskommunen att koppla samman aktörerna, skapa mötesplatser och stimulera till samarbete mellan dem.”*
> *(Møre og Romsdal fylkesplan 2013–2016)*

Våra fylkeskommunala informanter understryker att de arbetar för att skapa bra processer, kompetensbyggande, partnerskap och dialog, och att detta är viktigare än att använda regelverk:

> *”Vi ska vara en tydlig medspelare – i det ligger att vi ska spela i lag med andra för att åstadkomma saker och ting. Vi måste hela tiden samarbeta med andra.”*
> *(Näringslivschef i en fylkeskommun)*

> *”Vi kan ju inte ålägga (grund)skolorna att göra det ena eller andra. Vi kan bara uppmana dem (...). Det vi då gör (...) är att skapa processer för medverkan istället för att ge direktiv.”*
> *(Folkhälsorådgivare i en fylkeskommun)*

Bakom motviljan mot att ge kommunerna direktiv finns en allmän rädsla för att bli en så kallad ”överkommun” som hotar det kommunala självstyret. Den rädslan tar sig uttryck inte minst i frågan om att använda reglering som medel för samhällsutvecklingen.

Reglering som medel för regionalt ledarskap

Fylkeskommunerna har inga starka befogenheter som reglerande instans. I Norge är det i huvudsak Stortinget som stiftar lagarna och kommunerna som genomför dem. Men även fylkeskommunerna bidrar till genomförandet. Fylkeskommunen har bland annat en stödjande respektive samordnande roll i det lokala folkhälsoarbetet respektive vattenförvaltningen. I båda fallen görs ett omfattande nätverksarbete. Våra informanters erfarenhet är att lagar och förordningar bidrar till att legitimera fokus på en given samhällsutvecklingsuppgift. De fungerar som en ram för nätverksarbetet, både genom att skapa motivation och genom att visa vikten av samarbete, samtidigt som det finns ett hot om de inte efterlevs.

I *plan- og bygningsloven* från 2008 fick fylkeskommunerna flera planinstrument och -medel som kunde användas för att ge den regionala utvecklingen en strategisk riktning. *Regional planstrategi* infördes (§ 7-1), efter danskt exempel, för att göra den regionala planeringen mer målinriktad och flexibel (NOU 2003:14, s. 112). Planstrategin ska utarbetas av fylkeskommunerna i början av varje mandatperiod, och det ska ske i samarbete med kommuner, statliga organ, organisationer och institutioner som berörs av

planarbetet. Strategin ska redogöra för viktiga regionala utvecklingstendenser och utmaningar, utvärdera långsiktiga utvecklingsmöjligheter och ta ställning till långsiktiga utvecklingsmål samt vilka frågor som ska tas upp i vidare regional planering (genom att ge en översikt över prioriterade planuppgifter).

Fylkeskommunerna har också möjlighet att utforma olika regionala planer, bland dem regionala översiktsplaner med *planbestämmelser och planriktlinjer* (PBL 2008 § 8-5). Planbestämmelserna är juridiskt bindande riktlinjer för markanvändning som ska skydda nationella eller regionala intressen och anger restriktioner för bygg- och anläggningsprojekt. De är således bindande för både privata byggentreprenörer och kommuner (Innjord 2010:167). Planriktlinjerna har inte samma juridiska status men kan ändå fungera styrande för kommunerna, bland annat genom att utgöra grund för överklagande av kommunala planer (Civitas (2014)).

Kommunplanen består av en samhällsdel och en arealdel. Samhällsdelen anger långsiktiga mål och prioriteringar, medan arealdelen är en plankarta som tydligt visar markanvändning och markhänsyn. Arealdelen är juridiskt bindande, medan samhällsdelen är riktningsgivande och ska ligga till grund för kommunens planer. Kommunplanen antas av kommunstyrelsen. Regionala planer ska ligga till grund för kommunal och statlig planering och verksamhet i regionen. Samtidigt har kommuner och statliga organ rätt och skyldighet att delta i regional planering. Om statliga organ av hänsyn till nationella eller statliga intressen har väsentliga invändningar mot planen kan de kräva att den underställs departementet. Detsamma gäller om en kommun som blir direkt berörd av en regional plan har invändningar.

Tidigare forskning visar att fylkeskommuner endast i liten utsträckning använder planbestämmelser (Asplan Viak 2015). Enligt våra informanter är skälet att de inte vill fungera som ”överkommun” utan vill bevara förtroendet från kommunerna, som de är beroende av för att lyckas i sin roll som samhällsutvecklare:

> *”När vi började [arbetet med regionalplanen] var det närmast ett krav från kommunerna att fylkeskommunen inte skulle använda planbestämmelser i den regionala planen. Plansamarbetet var möjligt endast om det byggde på konsensus och jämlik maktfördelning. Alltså en fördelning som innebar att kommunerna behöll sin makt över markanvändningen och att spelreglerna grundades på tillit och samarbete. Det här visar att samarbetet mellan fylkeskommunen och kommunerna kan vara väldigt skört, och att bruk av planbestämmelser utmanar relationen till kommunerna.” (Regionplanedirektör)*

Regionala politiker och anställda i fylkesförvaltningen menar att samspelet mellan juridiska medel och mjukare, mer samarbetsinriktade ansatser kräver en hårfin balansgång mellan påbud och uppmaning. Det läggs dock mycket större vikt vid de samarbetsinriktade tillvägagångssätten, och troligen finns det en outnyttjad potential i att skapa synergier mellan hårda och mjuka styrmedel. På frågan om fylkespolitikerna är villiga att ange en tydligare riktning för kommunerna svarar en regionplanedirektör följande:

> *”På den frågan har jag ett tvärsäkert svar, och det är nej. Självklart finns det nyanser, men ska jag svara ja eller nej så är svaret helt klart nej. De är sektorspolitiker och de är kommunpolitiker.”*

Flera fylkespolitiker är också kommunpolitiker. Det kan därför vara svårt att utöva ett tydligt regionalt ledarskap eftersom det av naturliga skäl kan stå i konflikt med den egna

kommunens intressen. Det här ska vi återkomma till i avsnittet om organisation som medel för regionalt ledarskap.

Ett sätt att utöva regionalt ledarskap med rättsliga medel är att utnyttja möjligheten att överklaga kommunplaner. I en undersökning gjord av Asplan Viak uppger 20 procent av kommunerna att de överklaganden de fått till kommunplanens arealdel hänvisar till att den står i strid med en regionplan eller fylkesdelplan, medan det hos 3 procent uppges finnas en konflikt med regionala planbestämmelser (Asplan Viak 2012). De flesta överklagandena görs av en regional instans, i första hand av fylkesmannsembetet. Viljan och förmågan att använda denna befogenhet varierar dock kraftigt mellan olika fylkeskommuner.

> *”Här i fylket använder vi ju rätten att överklaga. I fylken där de inte ens gör det, där måste man använda det slitna uttrycket att lägga planer på hyllan. För om du inte är beredd att sätta lite makt bakom planen ... då fungerar den i alla fall inte som det samordningsverktyg den ska vara. Då baserar du dig bara på partnerskapsrollen.”*
> *(Regionplanerare)*

Flera av de intervjuade understryker att partnerskapstanken måste samspela med fylkeskommunens hierarkiska verktyg om den ska kunna fungera. Ett av fylkeskommunernas viktigaste hierarkiska verktyg är just överklagandet. Våra rön visar dock att fylkeskommunerna i liten eller varierande grad använder de rättsliga medel de har.

Finanser som medel för regionalt ledarskap

Som vi har sett ovan använder sig fylkeskommuner mer av en partnerskapslogik än en hierarkisk styrlogik. Då blir ekonomiska resurser viktiga för att kommunerna ska kunna vara en relevant samarbetspartner, både för andra offentliga aktörer och för näringslivet. Våra informanter understryker att en mycket väsentlig faktor är att fylkeskommunen har resurser som gör den till en attraktiv medspelare och ledare i samhällsutvecklingsprocesser:

> *”Samhällsutveckling är lite osynligt. Man måste ha verktyg. Man kan inte ha en sådan roll utan att ha verktyg i lådan. Man måste ha något att sätta in för att få ett arbete att fungera. Verktygen kan vara regionala utvecklingsmedel, det debatteras nu om de ska bli nationella. I så fall blir det svårt ... vi behöver medel för att hjälpa utvecklingen framåt. Om alla andra måste satsa egna resurser blir det mycket svårare att få saker och ting att hända”.*

> *”Det är jätteviktigt att folk känner att samhällsutveckling hänger samman med att faktiskt ha muskler.”*
> *(Planchef)*

En rad studier ger stöd åt den här uppfattningen. De visar att samarbete och partnerskap underlättas genom ekonomiska incitament, i synnerhet när det gäller att involvera resurskontrollerande aktörer och mobilisera insatser från deltagarna. Erfarenheten är bland annat att sådana medel ger ett bättre samarbetsklimat och ett ökat handlingsutrymme för att ta in alternativ kompetens, pröva nya alternativa lösningar och frigöra resurser hos samarbetande enheter. Projektmedel tycks vara särskilt viktigt för kommuner (Difi 2014:7, s. 48–49). Även studier av fylkeskommunens roll som nätverksnod i folkhälsoarbetet visar att ekonomiska incitament i form av tillskott och projektmedel spelar en stor roll för att få kommunerna att delta i samarbete och ändra sin praxis (Hofstad 2013).

Mångfalden av medverkande aktörer är emellertid en utmaning för fylkeskommunerna, inte minst när det gäller regional näringslivsutveckling (Angell m.fl. 2015). Fylkeskommunen har ansvar för den regionala utvecklingen och tar emot pengar från staten för det arbetet. Men andra offentliga aktörer disponerar också viktiga resurser för näringslivsutveckling. Innovasjon Norge, SIVA och fylkesmannen har viktiga resurser, också ekonomiska, inom sina avgränsade områden. Norges Forskningsråd är en viktig aktör inom näringslivsinriktad forskning och innovation. De olika aktörerna har egna beslutssystem där de ansvarar för sina prioriteringar och egna mål. Utmaningen för fylkeskommunerna är därmed att sätta ihop detta till en helhet som ger den regionala utvecklingen en strategisk riktning. Här är kompetens och kapacitet inom den egna organisationen en nyckel, liksom samarbete med relevanta aktörer.

Organisation som medel för regionalt ledarskap

Som politisk organisation är fylkeskommunerna också helt beroende av att involvera politikerna i samhällsutvecklingsuppgifter och i planeringen. Våra informanter rapporterar att det är först när politikerna deltar i nätverk och partnerskap som samarbetet verkligen bär frukt. Det finns dock en stor mängd partnerskap i fylkeskommunerna och flera fylkeskommuner uppger att de deltar i 60–70 stycken. Politikerna kan således omöjligt delta i allihop. Politikerna har också en varierande förmåga att inta en regional ledarskapsroll.

Våra informanter berättar att det i ett fylkesting finns ett antal heltidspolitiker som utvecklar ett regionalt ledarskap, medan resten är deltidspolitiker som i mindre grad intar en sådan roll. De menar att det således finns ett samband mellan heltidsengagemanget och fylkespolitikernas förmåga att ha ett regionalt perspektiv för att undvika att de fungerar som ”kommunpolitiker” med identiteten förankrad i den egna kommunen eller regiondelen.

Sammansättningen av kompetens i den regionala förvaltningen är också viktig för förmågan att skapa regional samhällsutveckling. När fylkeskommunen vill mobilisera kommunerna att delta i utformningen av en fråga som rör samhällsutvecklingen, är det lättare att involvera dem om de har specialister som förvaltar uppgiften. De kan fungera som ett ”brohuvud” in i kommunen genom att bidra till att sprida den aktuella politiken inom den. Förvaltningen bör därför ”spegla” kommunens kompetens och medel så att relevanta samarbetsarenor och -teman kan utvecklas.

Vidare är fylkeskommunernas styrka, jämfört med regionala statliga myndigheters, att de kan se flera politikområden i ett sammanhang. De har mandat att koppla samman olika sektorer och resurser och se helheten. Då måste de också sträva efter att se politiska områden i ett sammanhang, till exempel folkhälsa, kompetensbyggande och regional utveckling. Men studier visar att de inte alltid klarar detta (Nilsen & Langset 2013, 2015). En respondent uttrycker det så här:

> *”Vi har fortfarande en bit kvar innan vi kan sätta olika politikområden i samband med varandra. För lite fritänkande över sektorsgränserna.”*
> *(Fylkespolitiker)*

Samtidigt är också fylkeskommunernas expertroll under press. Statens detaljerade styrningspraxis reducerar fylkeskommunens möjlighet till regionala prioriteringar (Nilsen & Langset 2013, Difi 2014). Det finns också flera statliga verktyg vid sidan av demokratiska processer i fylkena, samtidigt som dessa inte är anpassade till regionens utmaningar eller den riktning regionen vill gå i och som anges i regionala planer.

Det regionala ledarskapet: kan det ge strategisk riktning, mobilisera aktörer och bidra till gränsöverskridande samordning och samarbete?

Fylkeskommunerna strävar efter att göra prioriteringar som kan bidra till utformningen av en gemensam strategisk riktning. Grunden är en kombination av bristande vilja och förmåga att utnyttja handlingsutrymmet och ta verktygen i bruk. Den bristande viljan kan kort sammanfattas som en rädsla såväl hos fylkeskommunens politiker som i dess förvaltning för att fungera som en ”överkommun” som sätter det kommunala självstyret ur spel. Den rädslan gör att man drar sig för att genomföra regionala prioriteringar som begränsar den enskilda kommunens handlingsutrymme. Samtidigt har dagens fylkeskommuner problem med legitimiteten, både ”nerifrån”, hos kommunerna och befolkningen, och ”uppifrån”, hos regionala statliga myndigheter. Även detta står i vägen för utövandet av ett kraftfullt regionalt ledarskap. I Figur 3 sammanfattas diskussionen ovan i förhållande till de tre dimensioner av samhällsutvecklingen som presenterades i Figur 2.

Figur 3 Regionalt ledarskap: Status i norska fylkeskommuner fördelat på de tre samhällsutvecklingsdimensionerna

Källa: Hofstad & Hanssen (2015)

Norska fylkeskommuners position står i kontrast till situationen i de nya svenska regionerna (Sørensen m.fl. 2015). Dessa har ansvaret för fler typer av uppgifter, samtidigt som deras ekonomiska resurser och organisationsmässiga kapacitet är starkare. Den nuvarande regeringen vill att norska fylkeskommuner också ska slå sig samman till större

regioner. De svenska erfarenheterna är således av intresse i arbetet med den norska regionreformen. Låt oss titta närmare på de svenska försöken med storregioner, närmare bestämt i Västra Götaland, Skåne och Norrland.[12]

Vi har sett att dagens norska regionalpolitiker generellt har svårigheter att inta en tydlig politisk roll genom att enas om och utveckla en gemensam strategisk riktning för regionen. I vilken grad har det svenska försöket med storregioner påverkat de svenska region-politikernas planer och perspektiv? Erfarenheten från Västra Götaland och Skåne är att regionala utvecklingsfrågor har fått en betydligt större plats på den politiska agendan efter införandet av storregionerna (Johansson 2005). Man kan tala om en revitalisering av de regionala utvecklingsfrågorna och det partipolitiska samarbetet som följd av införandet av större regioner. Regionförsöket visar också att de partipolitiska konflikterna som är knutna till regional utvecklingspolitik har ökat jämfört med innan de nya regionerna infördes, vilket i sin tur har gett väljarna en tydligare bild av partipolitiska skiljelinjer.

En aspekt är förhållandet mellan lokal- och regionalnivån inom respektive parti och förhållandet mellan partierna. Vi har sett att relationen till kommunerna är mycket viktig för fylkeskommunerna. Hur har införandet av större svenska regioner påverkat samarbetet mellan regionen och kommunerna? Resultaten från det svenska regionförsöket visar att större regioners förmåga att ange en strategisk riktning som kommunerna känner sig förpliktade att följa i hög grad handlar om förmågan till förankring. Utvärderingen visar att detta kräver ett nära samarbete genom gemensamma arenor och mötespunkter. Revitalise-ringen av regionala utvecklingsfrågor och utvecklingen av gemensamma arenor och mötespunkter har stöd i en ökad tillgång till verktyg och resurser. Det är inte säkert att den norska regeringen är beredd att ge de nya regionerna större ekonomiska och organisa-toriska resurser. Det kommer att avgöras först våren 2017 när regeringen kommer med en ny stortingsmelding om fylkeskommunernas uppgifter och indelning.

Slutsats och slutord

Inledningsvis ställde vi frågan om norska fylkeskommuner har förutsättningar att fungera som en kraftfull aktör inom den regionala utvecklingspolitiken. Analysen av förutsättning-arna för regionalt ledarskap visar att dagens praxis har en bit kvar innan fylkeskommuner-na kan bli en stark regional aktör. Skälet är för det första den tydliga rädslan för att fungera som en överkommun. Fylkeskommunerna är beroende av att kommunerna engagerar sig i regionala processer för att planer ska genomföras och åtgärder ska få effekt. Därmed är det viktigt med en god relation till kommunerna. Frågan är om rädslan för att trampa dem på tårna har gått lite för långt och bidrar till att norska regioner inte kan utveckla sin strategiska, mobiliserande och samordnande potential. Fylkeskommunerna kan bli bättre på att kombinera sin omfattande nätverksstyrning med de hierarkiska verktyg de har till sitt förfogande, till exempel genom att utforma planriktlinjer och planbestämmelser som stödjer en önskad markanvändning. En förutsägbar utveckling och hantering av marken är av stor vikt för näringslivet och transportinfrastrukturen.

Det är dock viktigt att se fylkeskommunerna i ett flernivåperspektiv. För att kunna vara en kraftfull aktör behöver de tillräckliga resurser och verktyg, inte minst om de dessutom ska bli större än i dag. Här spelar staten en viktig roll. Å ena sidan är det viktigt att staten är involverad i utvecklingen av, och följer, regionala planer. Staten har begränsad tradition av att beakta och låta sig bindas av regionala strategier. Å andra sidan är fylkeskommunernas

[12] Västra Götaland och Skåne har genomförts, medan Norrland har lagts på is. Erfarenheterna från försöken är likväl intressanta.

förmåga att fungera som samhällsutvecklare beroende av tillgång till resurser och verktyg som i hög grad styrs av staten. Om fylkeskommunerna förlorar resurser och verktyg till förmån för kommunerna som en del av den pågående kommun- och regionalreformen är det svårt att föreställa sig att de ska kunna spela en aktiv roll som samhällsutvecklare. Ett aktivt regionalt ledarskap är beroende av att man lägger till uppgifter, resurser och verktyg snarare än att minska innehållet i fylkeskommunernas verktygslåda.

Referenser

Amdam, Halvorsen og Bakke (2014): *Alternativer for regionalt folkevalgt nivå*, Volda: Møreforskning.

Angell, Elisabeth, Toril Ringholm og Jørgen Bro (2015): *Brikker som mangler. Kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse.* Norut-rapport 2015:4. Alta: Norut Alta.

Asplan Viak (2012) *Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre*. 1/ 2012-06-20

Asplan Viak (2015) *Evaluering av forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre.* Rapport til KMD, 2015-02-16

Difi (2014) *Mot alle odds. Veier til samordning av norsk forvaltning.* Difi-rapport 2014:07

Hansen, Tore, Gro Sandkjær Hanssen, Leif Arne Heløe og Inger Marie Stigen (2006): *Den regionale stat – enhet og Mangfold. Om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne,* NIBR-rapport 2006:9, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Hansen, Tore og Inger Marie Stigen (2012): ”Regionen som ramme for politisk-administrativ organisering”. I: Hanssen, G.S., J.E. Klausen og O. Langeland (red.): *Det regionale Norge 1950 til 2050*, s. 67-92. Oslo: Abstrakt forlag

Hanssen, G.S. and Hofstad, H. (2016): *Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen,* NIBR-rapport 2016:6, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Hofstad, H. (2013): *Håndtering av wicked problems i kommunal planlegging. Lokal oversettelse av målsettinger om bærekraftig utvikling og bedre folkehelse i ulike planleggingspraksiser.* PhD-avhandling. Institutt for statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.

Hofstad, H. and Hanssen, G.S. (2015): *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå – videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging,* NIBR-rapport 2015:17, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Hood, C.C. (1983): *The tools of Government,* London: Macmillan

Hood, C.C. og Margetts, H. (2007): *The tools of Government in the Digital Age,* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Innjord, Frode A. (red) (2010) *Plan- og bygningsloven med kommentarer*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Johansson, J. (2005): *Regionförsök och demokrati – demokratisk legitimitet och regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland,* forskning i Halmstad nr 10.

KMD (2014) *Kriterier for god kommunestruktur*. Ekspertutvalgets rapport.

Meld St. 22 (2015–2016): *Nye folkevalgte regioner-rolle struktur og oppgaver,* Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Møre og Romsdal fylkesplan 2013–2016

Nilsen, J. K. og Langset, M. (2013): *Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Kommunenes og statens vurderinger*. Oslo: NIVI Analyse a/s. (NIVI-rapport 2013:5)

Nilsen, J. K. og Langset, M. (2015): *Statens regionale inndeling og kommunesektoren - konsekvenser for samhandling.* Oslo: NIVI Analyse a/s. (NIVI-rapport 2015:3)

Nordregio (2005): *En vurdering av fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng*. Stockholm: Nordregio (Nordregio Working Paper 2005:1)

Norges offentlige utredninger (NOU) 2000:22 *Om Oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.* Kommunal- og regionaldepartementet

Norges offentlige utredninger (NOU) 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II — Planlovutvalgets utredning med lovforslag*. Oslo: Miljøverndepartementet

Ringholm, T. Nils Aarsæther, Vigdis Nygaard, Per Selle (2009): *Kommunen som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling*. Tromsø: Norut. (Norut-rapport 8/2009)

Sørensen, E., Lidström, A., Hanssen, G.S (2015): 'Conditions for Political Leadership in Pluricentric Scandinavian Regions', *Scandinavian Journal of Public Administration* (19)4, 111-130.

Vabo, S.I. (2012): 'Tiltakende statlig styring av kommunesektoren – også på eldreområdet?' i Reitan, M., Saglie, J. og Smith E. (red) *Det norske flernivådemokratiet,* 3 s 97-136.

6 Stadsregioner och landsbygdsregioner – en asymmetrisk regionaliseringslogik

Anders Lidström

Inledning

Både Ansvarskommittén och Indelningskommittén har betonat att en indelning av hela landet i regioner bör följa en symmetrisk likvärdighetsprincip enligt vilken alla regioner bör ha samma funktioner och även om möjligt ha ungefär likartad storlek (Ansvarskommittén 2007, Indelningskommittén 2016). På så sätt anses också de bästa förutsättningarna skapas för att regionerna ska ha likvärdiga förutsättningar att bidra till sin landsändas utveckling. Att likvärdighetsprincipen bör gälla har närmast tagits för givet i ett svenskt sammanhang under senare decennier. Även andra principer är emellertid möjliga och i detta kapitel diskuteras som ett alternativ en asymmetrisk indelningslogik, som gör skillnad mellan stadsregioner och landsbygdsregioner. Regioner definieras som direktvalda beslutsenheter på mellannivå – mellan stat och kommuner. Stadsregioner är en funktionell region bestående av en eller flera större städer med kranskommuner. Regionen knyts samman av en omfattande pendling.

Regioners existensberättigande ligger i förmågan att effektivt hantera kollektiva problem som kräver självstyre och demokratisk legitimitet men som kommuner är för små för att lösa på egen hand och staten är för stor eller olämplig för. Sedan 1970-talet har den regionala nivån påtagligt stärkts i flertalet europeiska stater (Hooghe, Marks & Schakel 2010, Heinelt & Bertrana 2011, Lidström 2011, Merloni 2016). Detta är till en del en respons på staters oförmåga att hantera allt mer komplexa samhällsproblem sedan efterkrigstidens expansion av den offentliga sektorn nått vägs ände. Efter 30 gyllene år uppfattades i de flesta västländer gränsen ha nåtts för vad ekonomierna kunde tåla i form av offentlig verksamhet, och detta gällde i stort sett oberoende av politisk regim (Tanzi & Schuknecht 2000). Regionaliseringen stöddes också av EU som ett instrument för att bidra till utveckling och samtidigt legitimera det europeiska projektet. I många delar av Europa blev det också ett svar på krav på etniskt baserat självstyre. Regionaliseringen passade också som hand i handske med de förskjutningar i regionalpolitikens fokus som kom till stånd i många länder under denna period. I stället för att staten skulle kompensera de delar av ett land som var särskilt utsatta förväntades alla regioner ta ansvar för att utveckla sina egna förutsättningar (Keating & Loughlin 1997, Hörnström 2011). Till en del kunde detta ske med stöd av utvecklingsmedel från staten och EU. Den nya regionalpolitiken krävde vidare att olika privata och offentliga aktörer samarbetar och bidrar med resurser. Regionerna har ofta fått en koordinerande roll i detta samarbete. I de nordiska länderna inträffade förändringen av regionalpolitikens inriktning ungefär samtidigt som i övriga Europa men de territoriella reformerna och förstärkningen av den regionala nivån har antingen kommit långt senare eller inte alls förverkligats (Baldersheim 2000, Lidström 2007, Torfing, Lidström & Røiseland 2015).

Symmetrisk kontra asymmetrisk regionalisering

Det är emellertid inte givet att regionerna bäst löser sina uppgifter om de ser ungefär likadana ut. Eftersom utvecklingsförutsättningarna är olika i olika regioner kan en likvärdighetsprincip snarare leda till att de redan starka regionerna blir vinnare medan

andra förlorar. Om befolkningsutvecklingen används som mått på framgång är det uppenbart att det är just detta som skett sedan den regionala utvecklingspolitiken ersatte en mer omfördelande regionalpolitik. Sedan 1995 har storstadslänen ökat kraftigt medan de flesta Norrlandslän tillsammans med Gotland och Kalmar län har minskat i befolkning. En mer långsiktigt hållbar regionindelning borde ta hänsyn till detta.

Symmetriprincipen har emellertid starka förespråkare i den svenska regionaliseringsdebatten. Regeringen öppnade i direktiven till Ansvarskommittén (Dir 2004:10) för att pröva även andra principer för ansvarsfördelning, inte minst vad gäller hanteringen av de regionala utvecklingsfrågorna. Såväl Ansvarskommittén som Indelningskommittén underströk emellertid värdet av att regionerna skulle vara befolkningsmässigt jämstora och jämstarka. Ett uttryck för detta var oviljan att etablera en sammanhållen region för hela Storstockholmsområdet med argumentet att en sådan skulle komma att bli alltför dominerande.

På kommunal nivå tillämpas sedan 1971 en symmetriprincip i och med införandet av ett enhetligt kommunbegrepp som ger alla kommuner samma status (Gustafsson 1996). Detta ersatte den uppdelning i olika typer av kommuner för städer och landsbygd som kom till i och med 1862 års kommunalförordningar men som egentligen bygger på principer som har månghundraåriga rötter (Kaiser 1962). Efter 1974 års kommunsammanläggningar blev denna uppdelning mindre relevant eftersom i stort sett alla kommuner kom att bestå av både tätorter och landsbygd. Det blev därför naturligt att bara ha en typ av kommuner. Till skillnad från dagens regionförslag övervägdes dock aldrig att även kommunstorleken skulle vara enhetlig.

Alternativet till regional symmetriprincip, som utgår ifrån att hela landet ska indelas på ett likartat sätt och som därmed skapar enhetliga regioner med i allt väsentligt samma funktioner, är en asymmetrisk princip (Larsson 2003, Statskontoret 2005). Enligt en sådan får vissa regioner uttryckligen fler uppgifter än andra och ansvar för att hantera fler lokala och regionala problem.

I den statsvetenskapliga litteraturen har asymmetriska statsskick diskuterats främst i anslutning till federalism och regionalism. Det har noterats att tidigmoderna statsskick haft starka asymmetriska drag, men att den moderna nationalstaten, och i synnerhet enhetsstaten, ofta strävat efter enhetlighet. Ett liberalt medborgarskapsbegrepp, en nationell byråkrati och välfärdsstatens framväxt har bidragit till att reducera olikheter (Keating 1998, 1999). Sedan några decennier pågår emellertid återigen processer som förstärker asymmetrier, även om lösningarna varierar mellan olika stater (McGarry 2007).

Bland de i Europa faktiskt förekommande grunderna för asymmetrisk regionalisering skulle man kunna skilja på tre varianter: etnisk, urban-rural och funktionell.

Etniskt baserad asymmetri bygger på förekomsten av en stark etnisk identitet inom ett territorium, och att denna identitet påtagligt avviker från majoritetsbefolkningens i fråga om kultur och/eller språk. Genom att tilldela regionen särskilda beslutsuppgifter tillmötesgår man befolkningens krav på självstyre samtidigt som den övergripande statsbildningen kan bibehållas. Bland exempel på regioner med sådan ställning kan nämnas Åland i Finland, Katalonien och Baskien i Spanien, Korsika i Frankrike, Sicilien och Sardinien i Italien samt Quebec i Kanada. I Storbritannien åtnjuter främst Skottland men även Wales ett stort mått av självstyre.

Urban-rural asymmetri innebär att man har olika uppgiftsfördelning i städer/stadsregioner och i landsbygd. Som nämnts präglade detta synsätt den tidigare uppdelningen i kommun-

typer, dvs. i städer, köpingar och landskommuner. På regional nivå avvek Stockholms läns landsting länge från övriga landsting genom ett ansvar för kollektivtrafik och regional utveckling, vilket då inte var landstingsuppgifter i övriga landet.

Ytterligare ett exempel på tillämpningen av denna princip är den kommunmodell med två nivåer (counties och districts) som existerade i England mellan 1974 och 1986. I sex storstadsområden (städer med förorter) fanns en stadsregional nivå (metropolitan county councils) med bland annat övergripande planeringsuppgifter. Motsvarande county-nivå på landsbygden var dock starkare i förhållande till sina kommuner (districts), bland annat genom att de ansvarade för fler uppgifter. Metropolitan county councils avskaffades av Thatcher-regeringen som tyckte att de var slösaktiga och ineffektiva. Trots åtskilliga försök har det senare visat sig svårt att få till stånd direktvalda stadsregionala organ i andra länder.

Funktionell asymmetri utgör olikheter i uppgiftsfördelningen som vilar på andra lämplighetsgrunder än etnicitet och en urban-rural distinktion. I ett kommunalt sammanhang kan det handla om att större kommuner får i uppgift att bedriva verksamhet i mindre, näraliggande kommuner. En sådan princip tillämpas till exempel i spanska kommuner (Lidström 2003) och förekommer även i Sverige (Statskontoret 2005). Det kan vara ett sätt att utverka stordriftsfördelar utan att behöva slå samman kommuner. Motsvarande lösningar är möjliga även på regional nivå. Sedan 1960-talet har sju landsting ett särskilt ansvar för att bedriva högspecialiserad vård för grannlandsting. Även de regioner som hittills etablerats i Sverige är ett uttryck för funktionell asymmetri. I först de sammanslagna regionerna (Skåne och Västra Götaland) och sedan de som fått status av regioner utan sammanslagning (t.ex. Halland och Gotland) har betydande ansvar för regional utveckling överförts från staten till regionerna.

En urban-rural regionmodell i Sverige?

Det finns således gott om exempel på olika typer av asymmetrisk regionalisering i Europa. De regionala asymmetrier som förekommit i vårt land har hittills varit av begränsad art. Pågående urbaniseringstendenser ger emellertid anledning att överväga införandet av en mer konsekvent asymmetrisk regionmodell av urban-rural typ i Sverige. En regionindelning som utgår ifrån detta förhållande borde dessutom ha förutsättningar att vara mer långsiktigt hållbar än de regionförslag som hittills varit aktuella.

Ett viktigt motiv för asymmetri är de urbaniseringstendenser som präglar samtidens Sverige (och västvärlden mer generellt). I den post-industriella urbaniseringens epok (Nilsson 2011a, 2011b) ökar storstäderna med omland samt de städer med kranskommuner som har universitet eller högskola. Befolkningen växer också i en del andra kommuner som kan dra nytta av specifika nischer, till exempel de som har väsentliga rekreationsvärden samt ett antal gränskommuner mot Norge (Lidström 2015). Till skillnad från tidigare vågor av urbanisering präglas denna av kontinuitet i den meningen att kommuner som ökar fortsätter att öka och de som minskar glider ner i en ond spiral av fortsatt tillbakagång (SKL 2015, Holm m.fl. 2013).

Det innebär också att de lokala och regionala utmaningarna är olika i tillväxtområden och i områden där befolkningen minskar. Tillväxtkommuner brottas med att tillgodose behovet av bostäder och hinna utveckla infrastrukturen och den offentliga servicen. Samtidigt gäller det att kunna skapa breda koalitioner både inom och utanför politiken för de beslut som krävs och att hantera det missnöje som följer i utvecklingspolitikens spår (Lidström 2015). Där man långsiktigt tappar befolkning gäller utmaningarna i stället att tillhandahålla

välfärdsservice med ett vikande underlag, klara extra kostnader som är förknippade med småskaligheten och hantera överblivna lokaler eftersom det ofta saknas en marknad för att avyttra sådana. Även i dessa kommuner finns medborgerligt missnöje, men det kommer till uttryck i motstånd mot att lägga ned verksamheter i glesbygd (Syssner & Olausson 2015). Vi är därmed i ett läge där det enhetliga kommunbegreppet kan ifrågasättas eftersom förutsättningarna i olika delar av landet återigen blivit så olika. Eftersom den urbaniseringsfas vi befinner oss i har drivkrafter som inte tycks avklinga under kommande decennier (jfr Westlund i denna volym) finns all anledning att överväga hur denna situation kan hanteras.

De förslag som hittills lanserats i fråga om hur Sverige bör regionaliseras har visserligen tagit hänsyn till att regiongränser inte bör dras så att de skär genom lokala arbetsmarknadsområden (Ansvarskommittén 2007), men de har endast undantagsvis utgått ifrån ett stadsregionalt Sverige som grund för att bygga regioner. Undantagen utgörs av debattinlägg från Stockholms handelskammare (Ranka & Cars 2016) och några remissvar på Ansvarskommitténs betänkande från kommuner i Stockholmsområdet (Stockholms läns landsting 2007) även om dessa främst handlar om Stockholmsregionen och inte diskuterar hur frågan kan lösas mer principiellt.

Det finns emellertid flera fördelar med att just utgå från stadsregionernas situation. Det vore ett sätt att bättre ta vara på den tillväxtkraft som urbaniseringen genererar samtidigt som det kollektiva problemhanterandet i dessa områden bättre anpassas till att dessa problem i tilltagande grad har en stadsregional utbredning. Men det gör det också möjligt att ta hänsyn till att det finns stora delar av landet som inte växer och där andra typer av regionaliseringslösningar och utvecklingsinsatser behövs.

Den pågående regionförstoringen innebär att framför allt de större lokala arbetsmarknadsområdena[13] expanderar. Detta beror både på befolkningstillväxt och på bättre möjligheter att pendla allt längre. Stockholms lokala arbetsmarknadsområde omfattade 27 kommuner år 1990, 37 kommuner år 2010 och beräknas bestå av 52 kommuner år 2030[14]. Men även medelstora städers arbetsmarknadsområden växer. Ett exempel är Karlstad, vars lokala arbetsmarknad år 1990 bestod av 5 kommuner, hade ökat till 9 år 2010 och förväntas omfatta 13 kommuner år 2030. Många av de större stadsregionerna är flerkärniga, det vill säga att pendling sker till flera centralorter i regionen. Stadsregionerna rymmer både urban tätbebyggelse och glesbygd. Den stadsnära glesbygden har dock bättre tillgång till de större städernas resurser än vad man har i den landsbygd som finns utanför stadsregionerna.

Enligt en uppskattning kommer 63 procent av svenskarna år 2030 att bo i någon av de tre största stadsregionerna och nära 80 procent i någon av de åtta största, vilket är de som har minst 250 000 invånare.[15] Ingen av dessa åtta regioner finns i Norrland eftersom kommu-

[13] Uppgifterna om lokala arbetsmarknadsområden följer SCB:s definition. Arbetsmarknadsregionernas omfattning 2030 bygger på en prognos utförd av Nutek, se Nutek (2006).

[14] Uppgifterna om den förväntade befolkningen i kommunerna år 2030 bygger på en befolkningsprognos för landets kommuner, utförd av SCB 2014 på uppdrag av TCO. Se http://www.tco.se/Aktuellt/Pressmeddelande/2014/Nacka-Vallentuna-och-Botkyrka-vaxer-snabbast-i-Sverige Eftersom prognoserna påverkas av de utgångsantaganden som görs kan de skilja sig från lokala befolkningsframskrivningar. Det bör också understrykas att prognoser inte alltid motsvarar det som sedan blir det faktiska utfallet.

[15] De åtta stadsregionerna är Stockholm-Solna, 3,5 milj. inv., 52 kommuner; Göteborg-Mölndal, 1,7 milj. inv., 34 kommuner; Malmö-Lund, 1,5 milj. inv., 33 kommuner; Linköping-Norrköping, 470 000 inv., 12 kommuner; Örebro-Kumla, 305 000 inv., 12 kommuner; Jönköping-Nässjö, 300 000 inv. 11 kommuner;

nikationerna mellan kuststäderna är för dåliga och avstånden för långa för att ett sammanhållet arbetsmarknadsområde ska uppstå. Med bättre kommunikationer, bland annat tillkomsten av en Norrbottniabana, finns dock goda förutsättningar för en stadsregional integration längs Norrlandskusten. En sådan region, bestående av arbetsmarknadsområdena från Sundsvall till Luleå, skulle omfatta 20 kommuner med sammanlagt 650 000 invånare.

De sammantaget nio stadsregioner som då blir aktuella skulle rymma 86 procent av Sveriges befolkning och omfatta 200 kommuner. Minimigränserna för befolkningstalen har här angivits till 250 000 invånare, men går naturligtvis att sätta både högre och lägre. Stadsregionerna bör dock vara så stora att de genom en mångfasetterad arbetsmarknad kan ha en självständig utvecklingskraft. Att regionerna är olika stora är egentligen inget större problem, så länge de är funktionella. I takt med att de lokala arbetsmarknadsområdena fortsätter växa kan sedan stadsregionernas gränser justeras. Det betyder således att regiongränserna måste kunna vara flexibla. Justeringar görs lämpligen inför allmänna val så att också beslutsorganen kan anpassas till detta. Det vore också en fördel för stadsregionernas demokratiska legitimitet om medborgarna identifierar sig med regionen. Att så är fallet i åtminstone i Umeå- och Göteborgsregionerna har visats i en tidigare studie (Lidström, Eklund och Westin 2017).

De återstående 16 procenten av befolkningen finns i 90 kommuner, som dock sammantaget omfattar 75 procent av landets areal. Dessa kommuner befinner sig utanför stadsregionerna och ibland i mellanrummen mellan dessa. De allra flesta av dem är mindre glesbygdskommuner men här finns också några medelstora städer. I dessa områden bör i stället landsbygdsregioner etableras som en självstyrande nivå för frågor som kommunerna är för små för att hantera. Städer med högskola blir naturliga centrum i dessa regioner. Indelningen i landsbygdsregioner bör anknyta till existerande territoriella identitetsmönster, till exempel genom att bygga på gällande läns- eller landskapsgränser.

En uppdelning i två typer av regioner gör det också rimligt att tänka mer asymmetriskt i fråga om uppgiftsfördelningen mellan kommuner och regioner. I stadsregionerna skulle kommunerna få lämna ifrån sig uppgifter som gäller problem som är i grunden är kommunöverskridande till den regionala nivån. Det kan till exempel handla om fysisk planering, stadsregional infrastruktur, gymnasieskola, specialiserade sociala tjänster, brandförsvar och miljöskydd men också ansvaret för att motverka den segregation som plågar samtidens stadsregioner. Kommunerna i stadsregionerna får därmed ett mer begränsat lokalt uppdrag för till exempel social omsorg, grundskola och renodlad lokal infrastruktur. De kommuner som finns i landsbygdsregionerna kunde dock i stort behålla de uppgifter de har i dag eftersom de opererar på större territorier. Vissa uppgifter som kräver särskild kompetens kan dock behöva flyttas till den regionala nivån eller hanteras genom att kommuner samarbetar med varandra. Balansen mellan kommunal och regional nivå ser därför olika ut i stadsregioner i och landsbygdsregioner. Stadsregionerna skulle få betydande uppgifter medan landsbygdsregionernas funktioner skulle bli färre. Landstingens nuvarande ansvar för hälso- och sjukvården kunde överföras till de nya regionerna. Ansvaret för större sjukhus skulle hamna i stadsregionerna medan regionsjukvården kunde vara en gemensam angelägenhet för flera regioner – både stadsregioner och landsbygdsregioner.

Skövde-Skara, 260 000 inv., 13 kommuner och Karlstad-Hammarö, 260 000 inv., 13 kommuner. Se not 1 och 2 för underlaget till befolkningsprognosen och beräkningen av arbetsmarknadsområdenas omfattning.

Den regionala nivån skulle dessutom få ansvar för den regionala utvecklingspolitiken. Denna skulle dock komma att gestalta sig på olika sätt i stadsregioner och i landsbygdsregioner och medföra att regionalpolitiken får en ny inriktning. Stadsregionerna skulle i huvudsak få lita till sin egen utvecklingskraft även om de kan behöva stöd för sådana infrastrukturinvesteringar som är av nationellt intresse och som krävs för fortsatt regionförstoring. Landsbygdsregionernas skulle också uppmuntras att utveckla sina förutsättningar men förväntas behöva mer riktat stöd, från staten och EU. Det innebär en tydligare fokusering av den statliga regionalpolitiken och ligger väl i linje med de förslag som lämnats av Landsbygdskommittén (2017).

En påtaglig fördel med en regionalisering efter dessa principer är att indelningen tydligt skulle bejaka urbaniseringens utvecklingspotential och en fortsatt regionförstoring. Samtidigt kunde landsbygdsregionerna ges förutsättningar att utvecklas på egna villkor, med större självständighet och med statligt och europeiskt utvecklingsstöd, utan att så påtagligt som i dag behöva befinna sig i de stora städernas skugga. Viktigt är då också att utveckling inte likställs med befolkningstillväxt. Även kommuner och regioner som minskar i befolkning behöver utvecklas för att anpassas till nya förutsättningar och möjligheter. Eftersom flera stadsregioner förväntas öka sitt territorium genom att inlemma angränsande kommuner kan det krävas särskilda övergångsinsatser för de kommuner som går från att ha tillhört en landsbygdsregion till att ingå i en stadsregion.

Den statliga regionala förvaltningen och indelningen i län behöver anpassas till den här föreslagna regionaliseringen. Ett klart färre antal län än det vi har i dag är att föredra och det är då viktigt att indelningen tar hänsyn till att stadsregionerna kan komma att bli större framöver. De förslag som lämnats av både Ansvarskommittén och Indelningskommittén om cirka 6–9 län vore fullt rimliga.

Slutsatser

Sedan tillkomsten av regionerna i Skåne och Västra Götaland i slutet av 1990-talet har det pågått en process i resten av landet som syftat till slå samman landsting till större regioner. En symmetriprincip har varit vägledande i dessa ansträngningar. Sedan förhandlingarna mellan regeringen och oppositionspartierna bröt samman i slutet av 2016 förefaller möjligheterna att få till stånd en heltäckande sådan reform minimala. Ett sätt att komma vidare i regionfrågan, och samtidigt skapa en mer långsiktigt hållbar lösning, är att i stället bygga regionaliseringen på en asymmetrisk princip. Några drag i en sådan reform har skisserats här. En viktig komponent är att skapa separata villkor för stadsregioner och landsbygdsregioner.

En anledning till att det inte gick att genomföra någon symmetrisk regionindelningsreform är att en sådan på många håll har mötts av starka negativa opinioner bland medborgarna. Att det inte finns ett medborgerligt stöd för en omfattande regionreform i Sverige framgår också av de mer systematiska undersökningar som genomförts (Nilsson 2016). Införandet av större direktvalda regioner tycks för övrigt inte vara särskilt populärt i andra länder heller. Förslag om sådana har avvisats i folkomröstningar, bland annat i Portugal, Brandenburg och Nederländerna. En undersökning av medborgarnas inställning till att inrätta direktvalda beslutsorgan för stadsregioner i Göteborgsregionen och Umeåregionen antyder dock, lite överraskande, att det kan finnas ett utbrett stöd för en stadsregional reform (Lidström, Eklund och Westin 2017). Vi vet inte hur ett förslag om landsbygdsregioner skulle komma att mottas men det är sannolikt avhängigt av ifall staten tar ett rejält ansvar för regional omfördelning och ifall indelningen kan anknyta till existerande territoriella

identitetsmönster. En asymmetrisk regionreform borde dock ha bättre förutsättningar än de hittills föreslagna att vinna medborgerlig legitimitet.

Även om medborgarna vore välvilliga är det inte säkert att företrädare för storstadskommunerna skulle vara lika positiva. Med en starkare stadsregional nivå får dessa kommuner lämna ifrån sig viktiga uppgifter. Något paradoxalt medför förslaget att stora kommuner i storstäderna skulle bli av med uppgifter medan mindre landsbygdskommuner skulle få behålla sina. Detta är emellertid en konsekvens av en grundtanke i den föreslagna asymmetriska regionaliseringen. När de större städerna och deras omland blir allt mer funktionellt sammanhållna måste också fler kollektiva behov och utmaningar hanteras på en annan nivå än den kommunala.

Referenser

Ansvarskommittén, 2007. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. SOU 2007:10. Stockholm.

Baldersheim, Harald (eds.), 2000. *Europeiske regionaliseringsprocesser*. København: Nordisk ministerråd.

Gustafsson, Agne, 1996. *Kommunal självstyrelse*. 7:e uppl. Stockholm: SNS förlag.

Heinelt, Hubert & Bertrana, Xavier, 2011. *The Second Tier of Local Government in Europe*. Abingdon & New York: Routledge.

Holm, Einar; Karlsson, Svante; Strömgren, Magnus & Westin, Kestin, 2013. Vad ska man ha ett land till? Matchning av bosättning, arbete och produktion för tillväxt. Vinnova Rapport VR 2013:06.

Hooghe, Liesbet; Marks, Gary & Schakel, Arjan, 2010. *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*. Abingdon & New York: Routledge.

Hörnström, Lisa, 2013.Strong Regions within the Unitary State: The Nordic Experience of Regionalization. *Regional & Federal Studies*, 23 (4), pp. 427-443,

Indelningskommittén, 2016. Regional indelning – tre nya län. SOU 2016:48.

Kaijser, Fritz, 1962. 1862 års kommunalförordningar. I Palme, Sven Ulrik (red.). *Hundra år under kommunalförfattningarna*. Stockholm: Svenska Landskommunernas Förbund, Svenska Landstingsförbundet, Svenska Stadsförbundet.

Keating, Michael, 1998. What's wrong with asymmetrical government? *Regional & Federal Studies*, 8 (1), pp. 195-218.

Keating, Michael, 1999. Asymmetrical government: Multinational states in an integrating Europe. *Publius: The Journal of Federalism*, 29 (1), pp. 71-86.

Keating, Michael & Loughlin, John (eds.), 1997. *The Political Economy of Regionalism.* London, Portland: Frank Cass.

Landsbygdskommittén, 2017. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*. SOU 2017:1

Larsson, Torbjörn, 2003. Asymmetriska statsskick. I Region Skåne och Västra Götalandsregionen, *Regionernas Europa*. Malmö, Region Skåne 2003.

Lidström, Anders, 2007. Territorial Governance in Transition. *Regional and Federal Studies*, vol 17 (4), pp. 499-508.

Lidström, Anders, 2011. Regional self-government and democracy. In Herrschel, Tassilo and Tallberg, Pontus (eds), *The Role of the Regions*. Kristianstad: Region Skåne.

Lidström, Anders, 2015. Växande kommuners utmaningar. I Sveriges Kommuner och Landsting (red). *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Lidström, Anders; Eklund, Niklas och Westin, Kerstin, 2017. Stadsregioner som demos i Sverige? *Statsvetenskaplig tidskrift* (kommande)

McGarry, John, 2007. Asymmetry in federations, federacies and unitary states. *Ethnopolitics*, 6 (1), pp. 105-116.

Merloni, Francesco, (ed.) 2016. *Regionalisation Trends in European Countries 2007-2015: A study by members of the Group of Independent Experts of the European Charter of Local Self-Government.* Strasbourg: Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe.

Nilsson, Lars, 2011a. *Efter industrialismen. Urbanisering och tätortsutveckling i Sverige 1950-2005*. Stads- och kommunhistoriska institutet, Historiska institutionen, Stockholms universitet.

Nilsson, Lars, 2011b. North and South in Western European Urban Development, 1950-2000. In Nilsson, Lars (ed.) *The Coming of the Post-Industrial City. Challenges and Responses in Western European Urban Development since 1950*. Stads- och kommunhistoriska institutet, Historiska institutionen, Stockholms universitet.

Nilsson, Lennart, 2016. *Regionerna och den svenska flernivådemokratin*. Göteborg: SOM-institutet. Rapport 2016:25.

Ranka, Maria & Cars, Göran, 2016. Skilj inte Uppsala från Stockholm. *Svenska Dagbladet*, 16 april 2016.

SKL (ed), 2015: *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning.* Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Statskontoret 2005. *Asymmetrisk uppgiftsfördelning. En principiell studie av möjligheter och hinder att fördela uppgifter till kommuner och landsting med hänsyn till lokala förhållanden.* Rapport 2005:24.

Syssner, Josefina & Olausson, Albin, 2015. Att vara en krympande kommun. I Sveriges Kommuner och Landsting (red). *Urbanisering. Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

Tanzi, Vito and Schuknecht, Ludger, 2000. *Public spending in the 20th century. A global perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Torfing, Jacob; Lidström, Anders & Røiseland, Asbjørn, 2015. The Scandinavian regional model: accounting for the shift from convergence to divergence. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(4): 7-28

7 En lärande, nätverksbaserad regional utvecklingspolitik för både storstäder och perifera regioner

Hans Westlund

Inledning

Den posturbana kunskapsekonomin har skapat nya konkurrensfördelar för storstadsregionerna i förhållande till övriga regioner. När den viktigaste produktionsfaktorn, humankapital, koncentreras till några få arbetsmarknadsregioner får dessa regioner stora fördelar vad gäller innovationskapacitet och diversifiering. Övriga regioner saknar som regel tillräckliga koncentrationer av humankapital för att endogen tillväxt ska vara möjlig. Den arbetskraftintensiva utvinningen av naturresurser som tidigare var basen för dessa regioners utveckling har ersatts av kapitalintensiv exploatering med minimalt lokalt arbetskraftsbehov (Westlund 2017).

På den regionala (läns)nivån döljs denna omvandling till viss del av att de regionala centrumen expanderar, om än mycket ojämnt. På den lokala nivån vittar dock hundratals krympande små samhällen om att omvärlden egentligen inte längre behöver dem. Det finns undantag. Gnosjö fortsätter att producera industriprodukter till konkurrenskraftiga priser, sannolikt tack vare en unik småföretagartradition med flexibel specialisering, och det finns även andra industribygder som förmår hävda sig i den globala konkurrensen. Inom tjänstesektorn är turismen en näring som under lång tid har expanderat såväl i Sverige som internationellt. Vissa landsbygdsregioner eller enskilda orter har lyckats omvandla sig till turistmagneter i sådan utsträckning att de till och med blivit en huvudfaktor i kommuners tillväxt. Skidorten Åre i kommunen med samma namn är kanske det bästa exemplet på detta.

Gnosjö, Åre och ytterligare några framgångsrika landsbygdskommuner exemplifierar också den tes som utvecklades i inledningskapitlet *Vart är vi på väg*, nämligen att den snart sagt enda möjlighet som icke-storstadsregioner har att långsiktigt överleva är att erbjuda nya (tämligen arbetsintensiva) produkter, som efterfrågas i tillräcklig omfattning i världen i övrigt. Ett annat sätt att uttrycka detta är ur ett innovationsperspektiv: Dessa regioner behöver knyta sig så starkt till storstädernas innovationssystem som möjligt så att vissa utvecklings-, produktions- och konsumtionsprocesser ska kunna uppstå i eller spridas också till de perifera regionerna. Det skulle betyda att dessa regioners bästa utvecklingsstrategi är att knyta sig så starkt som möjligt till en ”tillväxtmotor”, det vill säga en storstadsregion. Frågan är om den regionala tillväxtpolitiken alls är anpassad till detta?

Svaret är ”delvis”, men kanske i huvudsak ”nej”. Låt oss börja med de inslag i politiken som åtminstone delvis tyder på att den regionala tillväxtpolitiken försökt använda storstadsregionerna som drivkrafter för övriga regioner genom att knyta dem närmare varandra.

Storstadsregionerna i regionala tillväxtpolitiken

År 1999 bildades Region Skåne och Västra Götalandsregionen med Malmö respektive Göteborg som centrum. Bildandet av de två storregionerna var dock inte ett resultat av top-down-styrning utan av en process där dittillsvarande län frivilligt gick samman. Den

nationella politikens roll var således snarast att passivt godkänna resultaten av dessa processer.

Ett delområde där den regionala tillväxtpolitiken spelat en betydligt större roll för att utnyttja storstädernas tillväxtkraft är utvidgningen av lokala/regionala arbetsmarknader. Begreppet regionförstoring har under de senaste två decennierna varit en central komponent i denna politik. Genom ny transportinfrastruktur och utbyggd kollektivtrafik har regionala arbetsmarknader utvidgats och växt ihop. Ett av de mest framgångsrika exemplen är infrastrukturutbyggnaden i Mälardalen som gjort att Stockholms lokala arbetsmarknadsregion utvidgats men även att dagpendlingen till den från angränsande regioner ökat. Regionförstoringen har dock sina gränser. När pendlingstiden överstiger en timme enkel väg avtar dagpendlingen kraftigt. Den kan ge kraftfulla resultat i tätbefolkade regioner som tidigare varit svagt sammankopplade, men av förklarliga skäl betydligt svagare resultat i mer glesa regioner. Med andra ord torde den ha varit mest framgångsrik kring de tre storstadsregionerna och bidragit till att utvidga radien för deras positiva inflytande till kringliggande regioner.

Arbetsmarknaderna har dock också utvidgats ”spontant”, det vill säga oberoende av satsningarna på regionförstoringar genom bättre infrastruktur och subventionerad kollektivtrafik. Om vi tar Stockholm som exempel är Stockholms län den största utomregionala arbetsmarknaden för samtliga län i såväl Norrland som Svealand (utom Värmland), plus Östergötland och Gotland. På motsvarande sätt är Göteborg/Västra Götaland eller Malmö/Skåne de största utomregionala arbetsmarknaderna för i stort sett alla övriga län. Detta är om något en illustration av storstadsregionernas ekonomiska betydelse för övriga Sverige.

Även om det således finns exempel på att politiken (och naturligtvis även marknaden) delvis strävat efter att dra nytta av storstäderna som tillväxtmotorer finns det dock en rad exempel på att den regionala tillväxt- och utvecklingspolitiken helt bortsett från att storstäderna är våra främsta tillväxtcentrum och där effekterna av politiken snarare blivit att storstadsregionerna fjärmats från övriga regioner. Indelningskommitténs numera avpolletterade förslag till storregioner innefattade bland annat att Stockholm skulle avskärmas från övriga Mälardalen och endast bilda region med Gotland. Med tanke på att indelningskommittén enbart tycks ha fokuserat på sjukvårdens finansieringsunderlag kan en sådan indelning möjligen ha ett visst fog för sig, men ur regional utvecklingssynvinkel var förslaget helt orimligt.

En feltänkt regionalpolitik

Den regionalpolitik som resulterat i att storstadsregionerna inte utnyttjats som de tillväxtmotorer de kan vara för övriga regioner har dock en lång förhistoria. Mot bakgrund av det framväxande kunskapssamhället diskuterade ledande regionalforskare redan på 1980-talet behovet av en ny regionalpolitik med ”regional mångfald” där regioner kunde ha olika roller: vissa kunde vara ”kreativa” och andra ”produktiva” (Andersson m.fl. 1984, Snickars 1984). Sveriges EU-medlemskap banade vägen för en decentralisering av regionalpolitiken till regionerna själva, något som stadsfästes av 2001 års regionalpolitiska proposition. Regionalpolitiken har därefter varit så decentraliserad till regionerna att någon regionalpolitisk proposition inte lagts på 16 år, vilket nästan skulle kunna tolkas som att regionalpolitiken har upphört på nationell nivå.

Även om detta formellt sett är en överdrift (regional tillväxtpolitik är fortfarande en post i statsbudgeten) har avsaknaden av en nationell ledd regionalpolitik bidragit till en oförmåga

att hantera den växande regionala polariseringen. Regionerna har lämnats till att utveckla sig själva, vilket storstadsregionerna och deras delvis integrerade grannregioner klarat alldeles utmärkt medan flertalet övriga regioner befolkningsmässigt nästan stått stilla eller till och med minskat. Den regionala utvecklingspolitik som beslutades 2001 tycks fungera sämst för de regioner som skulle behöva den mest. Mot denna bakgrund kan man kanske finna det paradoxalt att motståndet mot förändrade administrativa regiongränser, det vill säga storregioner, varit som starkast i dessa regioner, men motståndet bottnar sannolikt i en fruktan om att den egna regionen skulle hamna ännu mer i periferin om den blir en del av en större region.[16] Det starka motståndet mot storregioner visar om inte annat problemen med att på papperet ”administrera” bort reella regionala skillnader genom att skapa storregioner med ungefär samma invånarantal.

I och med indelningskommitténs misslyckande senhösten 2016 är frågan om nya regionindelningar troligen borta från den politiska dagordningen för överskådlig framtid. Det betyder dock inte att Sverige kan bortse från behovet av att organisera den regionala utvecklingspolitiken så att den bättre bidrar till tillväxt i hela landet. Det krävs dock strategier för att minska de mer perifera regionernas isolering och dra in dem i den tillväxtdynamik som storstäderna går i spetsen för. Sådana strategier har inte växt fram underifrån under de dryga 15 år som den ”regionaliserade” regionalpolitiken funnits. Det är därför inte osannolikt att en ny regionalpolitik måste bygga på en starkare statlig styrning av utvecklingsmedlen – utan administrativa sammanslagningar.

En ny strategi för regionalpolitiken

En ny strategi för den regionala tillväxtpolitikens organisering skulle kunna byggas på det faktum att världsekonomin i allt större utsträckning har utvecklats till en global nätverksekonomi av storstadsregioner (city networks) i hierarkiska nivåer. Nätverksekonomins länkar sträcker sig över nations- och unionsgränser. Det finns stora och viktiga skillnader mellan ekonomins fria nätverk och politikens regelstyrda organisering, men dessa olikheter innebär inte nödvändigtvis att all politik måste organiseras i territoriellt sammanhängande enheter av typen nuvarande län eller storregioner. Också politik kan organiseras efter en nätverksprincip, dvs. politiskt organiserade enheter – territoriella (kommuner, län) eller funktionella (enskilda politikområden) – kan samordna verksamheter utan att fysiskt angränsa till varandra.[17]

Storstadsregioner är i sig kluster av mängder av olika verksamheter som drar nytta av de agglomerationsfördelar som samlokalisering innebär. Samtidigt består storstadsregioner av många olika sektorskluster som i varierande utsträckning utgör delar av internationella nätverk. Exempel på dessa är klustrade företag som ingår i internationella värdekedjor, myndigheter, universitet osv. En central del av den svenska tillväxtpolitiken är att stödja lokala/regionala kluster och så kallade trippelhelix-samarbeten. Politiken har dock i dag ingen uttalad inriktning mot att stödja klusterutveckling i avståndsöverbryggande, hierarkiska nätverk av den typ som här diskuteras.

[16] Se även kapitlet av Johansson, Niklasson och Persson i denna bok där de framhåller att de perifera områdena är rädda att hamna i skuggan i en större region.
[17] Flera statliga myndigheter, bland annat Tillväxtverket och Tillväxtanalys, är i dag organiserade med kontor på flera orter; universitet har campus i flera kommuner etc.

Lättare sagt än gjort

Att organisera genomförandet av den mångfacetterade regionala tillväxtpolitiken enligt en nätverksprincip är naturligtvis betydligt mer komplicerat än att enskilda företag eller myndigheter bedriver sin verksamhet på flera orter. I motsats till företag och myndigheter som har sina interna top-down-styrningssystem, är regionalpolitiken, som diskuterats ovan, sedan länge i praktiken decentraliserad till den regionala nivån. Varje region har formulerat sina program och genomfört sina projekt utan någon nationell samordning. Hjulet har uppfunnits gång på gång. Konsekvensen har blivit att lärandet och förbättrandet av den regionala utvecklingspolitiken kraftigt har försummats. Detta är ett starkt argument för ökat statligt ansvar för regionalpolitiken.

Ett annat problem är att regionalpolitik per definition enbart handlat om att stödja de svaga regionerna. Ur storstädernas perspektiv kan detta betraktas som att de svaga regionerna får tillgång till resurser som skulle fått effektivare användning i storstadsregionerna. På liknande sätt skulle man kunna fråga vad de expansiva storstadsregionerna har att tjäna på att samverka med tillbakagående lands- och glesbygdsregioner, även om Sverige som helhet kanske skulle tjäna på det? Lokalkostnader är visserligen lägre utanför storstäderna, men företag och andra aktörer i storstäder ser som regel andra fördelar med lokalisering där som väger upp denna nackdel. Frågan indikerar att om regional tillväxtpolitik ska kunna bedrivas på nätverksbasis, med storstadsregionerna som tillväxtcentrum, behövs det sannolikt riktade medel för transregional samverkan om företag och offentliga aktörer i storstadsregionerna ska visa något intresse för den.

Samordning med annan politik nödvändig

Om idéerna om en nätverksbaserad regional tillväxtpolitik får gehör och regionerna skulle börja tillämpa den på vissa områden återstår frågan om hur omfattande den kan bli och vilka områden denna samverkanspolitik i nätverk kan omfatta? Statsbudgetens anslag och EU:s strukturfonder får i huvudsak användas till tidsbegränsade utvecklingsprojekt och vissa investeringar. I relation till statsbudgetens anslag till exempelvis transport- och kommunikationspolitik och utbildnings- och forskningspolitik är de specifika regionala utvecklingsmedlen mycket begränsade. Även om dessa och andra politikområden ligger inom ramen för vad de regionala tillväxtprogrammen behandlar, är deras regionala fördelning fastställda i statsbudgeten. Det är tio år sedan någon analys av statsbudgetens regionala fördelning gjordes. I en rapport från dåvarande Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK 2007) visades dock att Stockholmsregionen var en av de regioner som fick högst andel av statsbudgeten per invånare. Denna ”stora regionalpolitik” är långt större och inflytelserikare än den ”lilla” regionalpolitik som diskuterats i detta kapitel. Eller, som det formulerats av Jan-Evert Nilsson: ”Med tanke på att det regionalpolitiska stödområdet i Sverige till ytan är i samma storleksordning som hela Storbritannien, hur realistisk är då idén att en regionalpolitik som i ekonomiska termer motsvarar i storleksordningen 0,5 procent av statsbudgeten ska kunna utveckla regionen?” (Nilsson 2012, s. 8). Slutsatsen av detta torde vara att den lilla regionala tillväxt- och utvecklingspolitiken måste samordnas med statens stora satsningar på infrastruktur, kommunikationer, utbildning, forskning etc. om den ska kunna ha en rimlig chans att ge påtagliga effekter.

En hierarkisk modell

Två andra aspekter av den potentiella, nätverksbaserade regionala tillväxtpolitik som här diskuterats är att nätverk definitionsmässigt utgörs av noder som är sammankopplade med länkar och att de globala stadsnätverken som modellen bygger på är ordnade i hierarkiska

nivåer. Även det faktum att de tre storstadsregionerna pekas ut som tillväxtens motorer baseras implicit på ett hierarkiskt nätverk som har likheter med den traditionella centralortsteorin (Christaller 1933). Ur ett svenskt perspektiv betyder det att det i första hand är de regionala (läns)centrumen som har potentialen att skapa och upprätthålla tillräckliga länkar för olika verksamheter och marknader, och som kan fungera som mottagare av kunskap och innovationer från storstadsregionerna. I nästa steg är det mindre orter i regionerna som på motsvarande sätt men i mindre skala upprätthåller tillräckliga länkar med de regionala centrumen, men endast i undantagsfall (t.ex. Åre) med storstadsregionerna.

En utvecklingspolitik som baseras på en sådan hierarkisk modell måste vara flexibel. Företag och myndigheter i regionala centrum har i dag ett större internationellt samarbete än någonsin. Regionalpolitiskt stöd ska givetvis kunna utgå till andra nätverk än till exempel mellan aktörer i Luleå och Stockholm, men staten bör ändå kunna ha en strategi för hur klusterbyggande i nätverk mellan nationella (och även internationella) och regionala centrum ska kunna stödjas.

En ny regionalpolitik behövs – där storstäderna ingår

Är en nätverksbaserad regional tillväxtpolitik av kombinerad top-down- och bottom-up-karaktär, som den mycket grovt skisseras i detta kapitel, överhuvudtaget realistisk eller kommer den att förbli en teoretisk skrivbordskonstruktion? Något svar på den frågan kan naturligtvis inte ges i dag, men en av lärdomarna från Indelningskommitténs misslyckande är ett tecken på att lösningarna på de regionala obalanserna inte kan administreras bort genom nya regionala indelningar som riskerar att ytterligare marginalisera de svagare delarna av storregionerna. Det behövs i stället en ny statlig regionalpolitik för både storstadsregionerna och övriga regioner – en politik som stärker storstadsregionerna men som också ökar deras förmåga att sprida tillväxten till övriga Sverige.

Den bild som i inledningskapitlet tecknades av den posturbana världen kan lätt tolkas som om storstadsregionernas tillväxt sköter sig själv, utan hjälp av politiken. Detta kan sägas vara både rätt och fel. Det är rätt utifrån det faktum att inget land, mig veterligt, har en sammanhållen politik för urbana regioners tillväxt och utveckling. Däremot har naturligtvis en stor del av den politik som regeringar för effekter på stadsregioners utveckling. Det är oklart hur dessa politikområden påverkar varandra, vilken politik som har tydliga effekter på stadsutvecklingen och vilken som inte har det. Kort sagt: en sammanhållen, lärande politik för stadsutveckling, som är grundad på forskning och utvärderingar, finns inte. Det är inte heller så att forskningen ännu har så mycket att bidra med. Sedan forskningen för ungefär 30 år sedan började uppmärksamma städernas roll för ekonomisk tillväxt har mängder av studier ägnats åt att visa och förklara detta. I övrigt har dock forskningen liksom politiken varit sektoriserad och i huvudsak studerat varje sektor och ”satsning” för sig.

Trots avsaknaden av såväl sammanhållen politik som forskning om urbana regioners tillväxt och utveckling har de allra flesta storstadsregionerna i världen expanderat kraftigt under de senaste decennierna. Detta kan dock knappast ses som ett bevis för att de stora stadsregionernas tillväxt enbart är marknadsledd och att sammanhållen stadspolitik och forskning om urban politik inte behövs. Städer är nämligen oerhört beroende av politiska beslut för sin tillväxt, särskilt om den inte bara ska vara hållbar i ekonomiskt avseende utan också i socialt och ekologiskt. Infrastruktur, transporter och kommunikationer, utbildning, forskning, innovationer och miljö – alla dessa faktorer som var och en bidrar till tillväxt är

i stor utsträckning beroende av politiska beslut. Hur ett land fördelar resurser till dessa områden så att storstäderna och de regionala centrumen ömsesidigt backar upp varandra kan ha stor betydelse för hur dess storstäder kan positionera sig i den globala konkurrensen om företags uppkomst, tillväxt, lokaliseringar och investeringar. En sammanhållen, forskningsbaserad, hållbar storstadspolitik skulle kunna ge Sverige globala konkurrensfördelar.

En politik för nyskapande och spridning

Den andra sidan av myntet är att tillväxt i storstäderna kan spridas och ”spilla över” till övriga regioner. Vilka krav ställer då den posturbana världen på en framgångsrik regional utvecklingspolitik för Sveriges alla övriga regioner? I motsats till storstadsregionerna har dessa regioner större eller mindre utsträckning drabbats av den posturbana utvecklingens baksida: tillbakagående lands- och glesbygder och mindre tätorter som befinner sig utanför expanderande städers pendlingsområden. Trots detta (eller kanske snarare som en följd av detta) har i princip alla regioncentrum uppvisat en befolkningstillväxt under de senaste decennierna, om än med stora variationer. Det starkast växande regioncentrumet under perioden 1989–2015 var Umeå med 34 procent, medan Sundsvall hade den svagaste tillväxten med 4 procent (SCB). Umeå, som fick Sveriges femte universitet för över 50 år sedan, är i dag en starkt etablerad nod i kunskapsekonomin, medan universitet och högskolor i de flesta andra regioncentrumen sannolikt aldrig kommer att erhålla resurser i motsvarande omfattning. Hur dessa regioncentrum, med mindre resurser för högre utbildning och forskning, ska kunna positionera sig i den posturbana kunskapsekonomin är en av framtidens stora regionalpolitiska utmaningar. I motsats till storstäderna är deras möjligheter till diversifiering små. Alternativet är i stället att försöka skapa specialiserade kluster med arbetsmarknader som möjliggör jobbyten inom klustret. En möjlighet således kan ligga i att knyta sig tätare till storstädernas utveckling och kunskapsflöden så att de fungerar som specialiserade ”outsourcingscentrum”. Den statliga politik som skulle ge de tydligaste och snabbaste effekterna för dessa regioncentrum är lokalisering av statlig verksamhet. Erfarenheterna tyder dock på att enskilda lokaliseringar eller lokalisering av för små enheter kan få svårt att skapa någon dynamisk utveckling. Om lokaliseringar däremot förmår skapa kluster av liknande verksamheter finns bättre förutsättningar för fungerande specialiserade arbetsmarknader som kan ge upphov till andra etableringar och spin-offs också inom privata sektorn.

Utanför de regionala centrumen och deras pendlingsomland ligger stora områden med lands- och glesbygd. För dessa områden finns en s.k. landsbygdspolitik, som är en del av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Den svenska landsbygdspolitikens resurser går till över 90 procent till lantbrukarna. Med tanke på att dessa endast utgör några få procent av befolkningen på landsbygden är några större effekter av landsbygdspolitiken knappast att vänta. Det finns dock ett viktigt undantag: en stor del av de resterande knappa 10 procenten av landsbygdspolitiken används för utbyggnad av bredband i lands- och glesbygd. Betydelsen av denna satsning för den perifera landsbygdens möjlighet att överleva kan knappast överskattas. Utan bredband i den posturbana ekonomin är det ingen tvekan om att landsbygden rent bokstavligt ”återvänder till naturen”.

Det går att gå mot strömmen

Trots stora avstånd till marknader och kunskapscentrum finns det ändå exempel på perifera orter och företag som förmår gå mot strömmen. Åre är kanske det bästa svenska exemplet på detta. Regionalpolitiskt stöd till strategiska investeringar samt investeringar av multi-

nationella turismföretag har förvandlat en fjällby till en internationell turistort och plats för alpina världsmästerskap. I förhållande till sin storlek är Åre troligen också en av de orterna utanför Stockholmsregionen som har de starkaste personliga nätverken till Stockholm i form av boende, säsongsarbetskraft och turister. Det sistnämnda torde vara en viktig förklaring till Åres framgångsrika utveckling. Åre har nämligen lyckats med en specialisering som är anpassad till vad (en viss grupp av) storstädernas konsumenter efterfrågar. Man har lyckats bredda och anpassa sitt utbud till förändringar i marknadens efterfrågan (genom att förutom alpin skidåkning erbjuda högklassiga restauranger och nattliv, hundspannsåkning, snöskoteråkning, äventyrsbad etc.). Man har dessutom lyckats attrahera tillräckliga investeringar för att möjliggöra anpassningar till dessa förändringar i efterfrågan. En förklaring till att detta har varit möjligt torde vara Åres starka nätverk till politiska beslutsfattare och tjänstemän såväl som ekonomiska beslutsfattare och investeringar. En annan förklaring torde vara Åres uppkoppling till besöksnäringens och den alpina turismbranschens kunskaps-, innovations- och kompetensnätverk.

Exemplet Åre visar att inte bara enskilda företag utan också en hel by långsiktigt kan gå mot strömmen och stå emot koncentrationstendenserna mot storstadsregionerna (Nordin & Westlund 2009). Strategin har varit att rikta in sig på storstadsregionernas marknader – särskilt Stockholm men i växande utsträckning också internationella marknader – och erbjuda *högkvalitativa, diversifierade upplevelser inom ett specialiserat marknadssegment*.

En ny regionalpolitik i en posturban värld

Om Åres framgångslika exempel vore lätt att kopiera och omsätta i politik skulle den svenska glesbygden inte vara så gles som den är i dag. Den allmänna lärdomen, att städer, mindre orter och byar utanför storstadsregionerna i längden bara kan överleva genom att knyta sig till storstädernas efterfrågan och kunskapsnätverk, kan förmodligen inte anpassas till alla dessa småorter. Den kritiska massan av entreprenörer kanske saknas. Den nödvändiga typen av socialt kapital – att välkomna förändring som ger utveckling – kanske inte finns där. Eller också är det så enkelt som att storstädernas efterfrågan bara räcker till att skapa några få framgångssagor i periferin.

Vi är på väg mot en posturban värld som är dominerad av storstadsregionerna. Det behövs en sammanhållen, erfarenhetsbaserad politik för dessa regioner om Sverige ska hävda sig i den globala konkurrensen. Den politiken behöver också kopplas till Sveriges övriga regioner. I huvudsak måste en sådan politik inriktas på de regionala centrumen för att knyta dem närmare storstadsregionerna. Att fortsätta i gamla hjulspår och tro på en endogen utveckling av varje region för sig kommer inte att fungera i den posturbana världen.

Referenser

Andersson, Å. E., Törnqvist, G., Snickars, F., & Öberg, S. (1984). *Regional mångfald till rikets gagn*. En idébok från ERU Expertgruppen för forskning om regional utveckling, Liber, Stockholm.

Christaller, W. (1933). *Die zentralen Orte in Süddeutschland: eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*. Gustav Fischer Verlag, Jena.

Nilsson, J-E (2012) Från aktiv lokaliseringspolitik till regional politik. Tillväxtanalys, Working paper/PM 2012:18

Nordin, S. & Westlund, H. (2009) Social Capital and the Life Cycle Model: The Transformation of the Destination of Åre. *Tourism*: *An International Interdisciplinary Journa*l, Vol. 57, No 3, pp. 259-284.

NUTEK (2007) *Statens budget och regionernas utveckling. Vad har hänt de senaste femton åren?* Rapport R 2007:25, NUTEK, Stockholm

Snickars, F. (Red.) (1984). *Beslut för regional förnyelse*. Tretton forskare om framtidens regionala politik, Liber, Stockholm

Westlund H (2017) Urban-Rural Relations in the Post-Urban World. In Tigran Haas and Hans Westlund (Eds.) *In the Post-Urban World*. London: Routledge. (Utkommer 2017)

8 Kommentarer från tre förtroendevalda

I detta kapitel redovisas kommentarer från tre förtroendevalda. Kommentarerna är skrivna av Lars Stjernkvist, kommunalråd (S) i Norrköping kommun, Stina Munters, kommunalråd (C) i Vansbro kommun samt Erik Bergkvist, regionråd (S) i Region Västerbotten.

Lars Stjernkvist

När jag läser uppsatserna i Genomförande av regional tillväxtpolitik blir det övertydligt varför decenniers försök att åstadkomma storregioner har misslyckats; det är svårt att pressa ner storregionerna i den form för svenskt offentligt beslutsfattande som länge ansetts självklar. Hur vi än vänder och vrider och delar upp storregionerna är det svårt eller kanske till och med omöjligt pressa ner dem i en modell med tre parlamentariska nivåer med beskattningsrätt.

Min slutsats är alltså given, antingen förändrar vi så att säga grundformen eller överger vi planerna på en regionreform.

Jag känner verkligen igen Lars Niklassons, Jörgen Johansson och Bo Perssons beskrivning av regionfrågans utveckling. En gång i tiden blev jag och andra berusade av tanken på utsuddade nationsgränser, ett starkare och mer sammanhållet Europa, uppburet av samverkande regioner. Visionen hade sina poänger, men var utan tvekan en uppifrån-och-ner-vision. I dag präglas debatten om regionalisering och andra gränsöverskridande samarbeten av ett betydligt mer praktiskt perspektiv. Det är en sund tillnyktring, tycker jag.

Det betyder emellertid inte att det saknas behov av ett ökat regionalt samarbete. Låt mig ta Norrköping som utgångspunkt. Vi är en del av världen, Europa, Sverige men också Östergötland och har dessutom en rad andra relationer, som inte alls överensstämmer med de administrativa och politiska kartorna. Linköping och Norrköping växer samman i bokstavlig mening, och har i dag konkreta, praktiska samarbeten inom en rad områden som räddningstjänst, lönekontor och upphandling. Självklart underlättas och förstärks integrationen av att tusentals invånare arbetspendlar mellan kommunerna varje dag. Vi har vidare ett samarbete med andra kommuner i Östergötland, men utvecklar också i rask takt samarbetet med framför allt våra grannar i norr. När studerande och förvärvsarbetande rör sig mellan våra kommuner så måste vi politiker följa efter och se till att kollektivtrafik, barnomsorg och annan service fungerar.

Den ökade pendlingen och över huvud taget rörligheten norrut gör att Norrköping är på väg att bli en naturlig del av huvudstadens arbetsmarknads- och näringslivsregion.

För mig är det alltså givet att vi behöver mer av regionalt samarbete. Ja, vi behöver många olika regionala samarbeten, och det är därför som det är så svårt att rita en regional karta som fångar in alla behov av och perspektiv på regionalt samarbete. Eller uttryckt med Anders Lindströms och andras ord: Symmetriprincipen fungerar inte i dagens värld.

Istället för att rita nya regionala och administrativa gränser borde vi undanröja gränser som försvårar för människor att ta tillvara de möjligheter som skapas när det blir lättare röra sig inom allt större områden.

Men riktigt så enkelt är det förstås inte. Vi lever i en demokrati, och då måste medborgarna veta vem som bestämmer och vem som ska ställas till svars. För mig är det ytterligare ett argument varför vi inte ska ha direktvalda storregioner. Redan i dag har den regionala

nivån svårt att vinna legitimitet. Region- och landstingspolitiken blir nästan bara uppmärksammad när BB ska läggas ner eller andra strukturförändringar planeras. En orsak är att regionerna ansvarar för sjukvården, och att professionen av förklarliga skäl har en stark roll. Samtidigt har den regionala identiteten aldrig varit särskilt starkt utvecklad. Vad jag begriper säger forskningen att flertalet i vårt land är ungefär som jag, nämligen lite världsmedborgare, lite europé, rätt mycket svensk, en gnutta östgöte och en hel del norrköpingsbo eller motsvarande. Alltså borde vi bygga vår organisation utifrån detta, och låta folkvalda hämta sitt mandat där legitimiteten är som starkast, i kommunen och på nationell nivå.

Det är dags att på allvar diskutera en förändring av själva grundformen för offentligt beslutsfattande, och på allvar pröva tanken på två parlamentariska nivåer, framför allt av demokratiska skäl.

Det är en logisk lösning även ur ett tillväxtperspektiv. Och just tillväxtperspektivet har i stor utsträckning varit utgångspunkten för diskussionen om regionreformer under senare tid. Storregionernas förespråkare pekar ofta på Skånes och Västra Götalands framgångar och förmåga att kraftsamla resurser för att åstadkomma regional utveckling. De har utan tvekan en poäng. En stor region kan göra mer för att skapa kreativa miljöer än en liten region. Samtidigt, om vi vill göra det möjligt att leva och utvecklas i hela landet, då räcker det inte ens med storregionernas resurser. Då krävs en statlig regional- och tillväxtpolitik för hela landet.

Svensk tillväxt är och ska vara kunskapsdriven. Visst finns det tillväxtöar som Gnosjö och Åre, som med hjälp av duktiga entreprenörer förmår skapa tillväxt så att säga underifrån, men för Norrköping och många andra kommuner är tillgången till forskning och högre utbildning helt avgörande. Utan tvekan, kommunerna behöver draghjälp för att utvecklas, och därför är det en i grunden klok ide att skapa regionala kraftcentra, som kan bidra till en utveckling i hela landet. Men för att åstadkomma dessa krävs det en stark stat, som har förmågan att fördela resurser över hela landet.

Kort sagt, Sveriges kommuner behöver regionala draglok, men knappast direktvalda storregioner med beskattningsrätt.

Ett viktigt argument för att bilda storregioner är och har varit att förflytta makt från Stockholm närmare medborgarna i Norrköping, Gnosjö och Dorotea. Det kan förefalla demokratiskt, men om målet är att åstadkomma regional rättvisa och tillväxt i hela landet, då är det en minst sagt riskabel lösning.

Stina Munters

Det finns ett stort behov av utvecklat samarbete mellan Vansbro kommun och Region Dalarna. Som framkommer i kapitlet av Johansson, Niklasson & Persson är resurserna knappa för att bedriva utvecklingsarbete i en liten kommun. Vi (Vansbro kommun) har en otroligt mager organisation och stora utmaningar att få skatteintäkter att räcka till våra kärnverksamheter och ständigt anpassa oss efter den omvärld vi lever i med bland annat en befolkningsminskning under många år. Att avsätta en resurs till enbart utvecklingsfrågor är inte genomförbart, möjligen en halvtidstjänst under förutsättning att man hittar rätt kompetens. Att dela en tjänst med annan kommun är ett alternativ eller att någon befintlig person i förvaltningen har delade uppdrag, men det blir inte lika effektivt, då det tar tid och resurser att hålla sig uppdaterad kring möjliga projektmedel och utlysningar av utvecklingsmedel mm. Att samordna en utvecklingsledare på regional nivå mer som stödfunktion

åt de mindre kommunerna vore klokt. Den personen skulle kunna få en bra bild av gemensamma utmaningar och koppla ihop flera kommuner i gemensamma långsiktigt hållbara utvecklingsarbeten. Vi gör vårt bästa för att delta i allt utvecklingsarbete tillsammans med övriga länet. Den stora utmaningen är att avsätta resurser, både ekonomiska och personella. För oss blir det svårt att upprätthålla det dagliga arbetet när en person försvinner. Av den anledningen ifrågasätter vi kanske mer vad olika utvecklingsarbeten ska leda till, vilket skulle kunna uppfattas som ovilja.

Samarbete i Regionen handlar om den lilla kommunens överlevnad och därmed en attraktiv region. Det pågår i dag en hel del bra samarbeten inom regionen. Min bild är dock att det satsas stora resurser på utvecklingsprojekt som inte har tillräcklig geografisk spridning i regionen. Hur säkerställer man och följer upp att satsade medel leder till regional utveckling? Kanske vore det klokt att gemensamt i länet komma fram till vilka som är de största utmaningarna i länet och utgå från det. Även om det finns en Dalastrategi så tenderar jobbet i vardagen att spreta ganska mycket.

I antologin ifrågasätts om regionerna och kommunerna har rimliga förutsättningar att skapa effektiva samarbeten. Det är min uppfattning att det egentligen finns ganska bra förutsättningar att skapa effektiv samverkan mellan regionen och Dalarnas kommuner. Eftersom jag bara varit på den här posten lite mer än ett år kan jag bara referera till det jag upplevt hittills. Att alla Dalarnas kommunalråd möts i Region Dalarnas direktion är en styrka. Även om vi är ett geografiskt stort län så är vi ”nära” varandra. Alla känner alla och är införstådda i varandras utmaningar.

Vi har även olika råd där vi jobbar inom olika områden. Råden är ett mycket bra utgångsläge. Jag sitter med i rådet för kompetensförsörjning och arbetsmarknad. Jag kan tycka att det finns en hel del att jobba på för att få ett effektivt arbete som löper i ett flöde mellan kommunala politiker, direktionen och regionen. Vi behöver jobba utifrån kommunernas utmaningar, prioritera och försöka hitta långsiktiga hållbara lösningar samt få ett underifrånperspektiv. Den lokala politiska förankringen är viktig för att få igenom större frågor som är viktiga för länet. Jag tror också att det finns förståelse att det måste finnas flexibilitet i ”en lösning”. Lösningen kan se olika ut i till exempel Falun och Vansbro under förutsättning att den uppfyller syftet.

Vi i Vansbro har ett pendlingsavstånd med kollektivtrafiken på cirka två timmar enkel resa mellan orten och högskolan i Falun. Det som Hans Westlund skriver om, möjligheten att pendla kopplat till restid, är en viktig fråga. Avstånden och restiden har vi svårt att påverka. Det vi behöver är alternativa lösningar så att människor kan ta sig an en högre utbildning samtidigt som man bor kvar på orten där man kanske har familj. Att pendla mellan Vansbro och Falun skulle kräva cirka 20 timmar på buss under en vecka. Vi vet alla att tid är något vi prioriterar högt, därför behöver vi utveckla möjligheterna till utbildning på distans så mycket det är möjligt. Vi har enormt stora behov av kompetensförsörjning. Arbetslösheten är mycket låg samtidigt som företag expanderar. Framtiden kräver stor flexibilitet att forma utbildningar för att skapa större möjligheter att bo kvar på mindre orter med tanke på kommunernas olika storlek och geografi. I Vansbro är det många som veckopendlar till jobb, till större städer och till Norge.

I Johanssons, Niklassons & Perssons kapitel lyfts frågan om behovet av att arbeta med subregionala samarbetsformer. Kapitlet beskriver också vilken typ av frågor som kommunerna bedömde vara viktigast att samarbeta kring där bland annat infrastrukturfrågor, kollektivtrafik och utbildnings- och kompetensförsörjningsfrågor nämndes. Utifrån min mening finns inget behov av konstanta konstellationer på andra nivåer om man har ett

väl fungerande regionalt utvecklingsarbete. Jag tror att man riskerar att arbeta i parallella spår. Jag tror det är av stor vikt med ett sammanhållet utvecklingsarbete för att nyttja resurser på ett effektivt sätt och att kommunerna tillsammans blir en starkare kraft att hävda sig nationellt. Vissa frågor kräver dock att enskilda kommuner driver frågor tillsammans och det sker i ganska stor utsträckning. En utmaning är att alla kommuner i enighet kommer fram till viktiga prioriteringar som gynnar länet som helhet. Det är svårt att komma ifrån att var och en ser till sitt eget bästa.

Min erfarenhet av samarbetsfrågor så här långt är att vi borde ha ett bättre gemensamt kartläggande arbete för att identifiera områden som skulle ha stor betydelse för utvecklingen i länet. Det finns en rad sådana områden utpekade i Dalastrategin där samverkan sker över hela länet. Vansbro kommun samarbetar med andra kommuner på en del områden: Vi har ett nyligen bildat ett utbildningsförbund tillsammans med Malung/Sälens kommun. Därigenom har vi erfarenhet av de transaktionskostnader som beskrivs i kapitel 4. Arbetet med att bilda ett förbund tarvar en hel del specialkompetens på olika områden som ofta inte finns i en liten kommun. Det kräver en hel del resurser, framförallt personella resurser för att allt arbete som bildandet av ett förbund innebär. Det behöver bli enklare för kommuner att samverka med varandra.

Jag tycker att strukturen med de olika råden som finns idag i Region Dalarna är en bra grund som skulle kunna vara grunden om vi väljer att bilda en länsregion. Det vi skulle behöva ta tag i är själva grundjobbet att identifiera och tratta ner utmaningarna i en gemensam bild samt prioritera och knyta samman alla delar som berör varandra.

Det finns i Vansbro kommun (och högst sannolikt är vi inte ensamma om detta) en tradition av att ta fram dokument, strategier och många mål. Man filar på formuleringar och lägger mycket tid på en pappersprodukt som i många fall visar sig bli något som man varken jobbar mot eller använder i sin vardag. Vi försöker rensa upp och hitta en tydlig styrning. Vi ska göra det vi skriver och skriva det vi gör. På regionnivå är det lätt att ställa sig bakom olika strategier gemensamt men när man sen kommer till själva verkstaden finns inga gemensamma krafttag. Även regionala strategier kräver god förankring hemma i kommunen.

Det går inte att jobba effektivt med allt samtidigt och få resultat. Att få genomslagskraft i frågor är en utmaning. Min erfarenhet är att man ofta börjar i fel ände enligt mitt sätt att se på det. Det läggs stora resurser på utredningar, processer, modeller och strukturer. Många gånger faller projekt innan man har kommit till slutprodukten. Det är heller inte ovanligt att det fallerar för att det drivs av en eldsjäl, försvinner denne faller allt arbete. Arbetet är inte väl förankrat och således inte en prioriterad fråga.

Man bygger gärna organisationer först, istället för att påbörja själva jobbet och se under resans gång vilka stödfunktioner man är i behov av. Jag tycker att vi i samhällsutveckling behöver bli bättre på att ställa frågan, vad är det vi vill åstadkomma? Vilken är den snabbaste och mest effektiva vägen dit? Vilka aktörer behöver vara delaktiga? Vilka goda exempel finns? Vad säger forskningen?

Erik Bergkvist

Antologin har varit en mycket intressant och tankeväckande läsning. Det egna fokuset blir ju även större då tanken är att jag ska reflektera och skriva några ord om det jag läst.

En regional utveckling förutsätter rätt strukturer och strategier på de relevanta politiska nivåerna, idag är som jag upplever det strukturbristerna de största problemen, strategier

finns ofta, men strukturer, och därav följande avsaknad av genomförandekraft är det mest angelägna.

Det jag stöter på idag är regioner och kommuner med väldigt olika strukturer, demografiskt, ytmässigt och befolkningsmässigt. Bara i Västerbotten finns Norrlands största kommun Umeå, med drygt 120 000 invånare, granne med Sveriges minsta kommun Bjurholm, med drygt 2 000 invånare. Kommuner med helt olika förutsättningar att jobba med regionala utvecklingsfrågor. Båda omfattas av samma lagstiftning, och har minst lika stora framtidsutmaningar. Hur utvecklar en liten kommun gynnsamma besöksmål, eller nyttjar de möjligheter en gruva kan skapa? Detsamma gäller regioner och landsting, där Stockholms landsting är störst med över 2 miljoner i befolkning, och där Gotland inte ens når upp till halva Umeå kommuns befolkning, med sina drygt 57 000 invånare.

Det jag möter i Västerbotten är ett Sverige i miniatyr, med stora regionala skillnader och skillnader i utvecklingsresurser. Ska den regionala utvecklingen kunna bedrivas mer framgångsrikt måste det regionala arbetet ske i samverkan med den lokala nivån, där den lokala nivån måste då ha en samverkans och mottagningskapacitet. Något som ibland är för handen då vissa kommuner kanske inte ens har en hel tjänst dedicerad till exempelvis näringslivsutveckling, för att inte tala om analys och investeringsmöjligheter. Att utveckla något regionalt nödvändigt på lokal nivå utan en habil lokal nivå blir svårt, och ibland faktiskt omöjligt.

En regional struktur måste klara både den lokala och nationella samverkan, det innebär både ett påverkansarbete, och en samverkan, för infrastruktur dessutom både omfattande analyskapacitet, och även medfinansieringskapital. Här har givetvis en region med 2.2 miljoner invånare större möjligheter än t ex Jämtland med drygt 120 000 invånare.

Det här skapar stora utmaningar i samverkan lokal/regional nivå, vissa kommuner har i sig större analysresurser än den region man är med i och kanske bara önskar ett mer moraliskt stöd, medan andra kommuner behöver stöd med i stort sett hela arbetet. Strukturreformer på regional och kommunal nivå har dessvärre ej visat sig möjliga, och att den nya primärkommunala översynen skulle resultera i större kommuner ser jag som rätt osannolikt.

I Västerbotten har dock kommunerna självorganiserat sig i tre geografier, Umeåregionen (Umeå med kranskommuner och Örnsköldsvik), Skellefteåregionen (Kommunerna längs Skellefteå älvdal) och Region 8 (De 8 inlandskommunerna). Umeåregionen har kommit längst, med långtgående samarbeten inom bland annat bibliotek, telefonväxel och besöksnäring. Ett gemensamt samordningskansli har även byggts upp. Grunden är den stora kommunen som motor och gemensam resurs, den håller ihop och kan i kraft av sin storlek även agera generöst. I besöksnäring kan då t ex Umeregionen marknadsföras gemensamt, till gagn för helheten. Ett funktionellt och politiskt samarbete. Skellefteåregionen följer samma struktur, med en kommun betydligt större än övriga. För Region 8 blir det funktionella samarbetet mer begränsat då den största kommunen Lycksele, inte har de möjligheter Umeå och Skellefteå har. Arbetet blir här mer politiskt, men även större gemensamma näringslivsprojekt genomförs tillsammans med regional nivå.

Arbetet mellan regional nivå och lokal nivå underlättas mycket i och med att dessa tre kommunregioner finns. De är samkörda, och gör därmed regional dialog, och gemensamt genomförande mycket lättare. En försvårande faktor är dock länsgränserna, i Västerbotten finns naturlig kommunal samverkan både i norr och söder. Mycket av samverkan sker i utvecklingsprojekt och kan i vissa fall, som för Akademi Norr, kräva beslut i fyra län och än fler organisationer, utöver de som är medlemmar i Akademi Norr. I Norrland tenderar

dessa samarbeten fortfarande att följa en eller flera älvdalar utifrån de månghundraåriga samband älvarna skapat.

I dessa samarbeten tas även gemensamma strategier fram, men genomförandekraften är inte lika stor, då kommunerna ytterst äger genomförandet. Nya regionala nivåer, med nya befogenheter som Lidström för fram är en intressant tanke. Det skulle även göra det enklare att komma fram med de strategier Westlund diskuterar.

Stora troliga förändringar i EU:s sammanhållningspolitik från 2020 är dock en sak i närtid, vilka kommer att skapa avgörande förändringar i det regionalpolitiska ramverket. Scenarios kan givetvis tas fram och analyseras, men en flexibel ackommoderande struktur är troligen en bättre väg att gå.

Den regionala nivåns strukturella konflikter och utmaningar berörs vidare i antologin. Dess inneboende målkonflikter där den största tenderar att bli den motsättning som oftast finns på kort sikt, och där den lokala kortsiktiga nyttan kan stå i motsatsställning mot en långsiktig regional, och ofta även långsiktig lokal nytta.

Samverkan mellan kommunal och regional nivå är väldigt olika strukturerade i landet, en anledning är givetvis att den regionala nivån först från 2019 kommer vara någorlunda enhetlig, vad gäller uppgifter, då alla landsting då organiserat sig i regioner. De kommer dock vara långt ifrån ensade, då delar av deras innehåll avgjorts av mer eller mindre strukturerade förhandlingar med respektive länsstyrelse. Här bör den statliga nivån tydliggöra och bidra till en likvärdighet.

Likvärdighet i befolkningsstorlek och därav följande likvärdig regional slagkraft är dock inte möjlig inom överskådlig tid efter de misslyckade nationella förhandlingarna om en ny regionreform hösten 2016. Detta är även ett demokratiskt problem, då en offentlig struktur som inte kan leverera bidrar till misstro mot det politiska systemet.

Kopplingarna och samverkan mellan regional nivå och kommunal bör även utredas som Tillväxtanalys föreslår.

Möjligheterna att utveckla ett tydligt regionalt ledarskap är central i ett framgångsrikt utvecklingsarbete. "Staten er et mangehodet troll som i liten grad har tradisjon for å ta inn over seg og la seg binde av regionale strategier". Ett talande citat, ytterst vill varje nivå kunna göra det den tycker är nödvändigt för att klara sitt uppdrag på bästa sätt. För den statliga nivån är detta dessutom alltid möjligt då man innehar den lagstiftande makten.

En möjlighet för den politiskt valda regionala nivån är, paradoxalt nog, att det regionala utvecklingsuppdraget inte låter sig tydligt specificeras, vare sig till mål eller i medel. Detta kombinerat med den regionala beskattningsrätten ger stora möjligheter till ett starkt regionalt ledarskap.

Några saker är dock underlättande och nödvändigt för att lyckas väl med detta. Staten måste tydliggöra och synliggöra sin egen roll på den regionala arenan. Länsstyrelsernas uppdrag måste definieras bättre, och gråzoner i form av likartade uppgifter/uppdrag som skapar gränsdragningsproblem gentemot den regionala politiska nivån minimeras. Övriga relevanta statliga myndigheter som trafikverk, tillväxtverk m.fl. måste ges en regional struktur som gör det möjligt att föra dialog och samverka med den politiska regionala nivån. En trafikverksindelning som till exempel täcker flera län kan göra att länsvisa prioriteringar riskerar suboptimera den större regionen.

I den tredje delen av antologin som börjar med kapitel 6, diskuteras alternativa sätt att organisera den regionala nivån. Idén om att skapa legitimitet för större regioner genom att tillåta asymmetri är intressant. Att större städer med omland kan formalisera redan pågående samverkan i stadsregioner, och landsbygden förena sina mer likstora delar i landsbygdsregioner. De sistnämnda får nästan per definition sämre förutsättningar, och statligt stöd och samverkansstruktur skapas då specifikt för dem. Detta vore mycket intressant, och skulle troligen ge regioner goda möjligheter att framgångsrikt arbeta med den regionala utvecklingen. Några saker måste dock funderas vidare på. Sjukvården måste erbjudas möjligheter till specialisering, och då är det nödvändigt att kunna dirigera större patientströmmar till olika sjukhus, om inte allt ska ske på ett centralsjukhus. Finns då inte den betydande befolkning inom samma region så förutsätter detta delikata finansierings- och incitamentssystem, som vi hittills inte lyckats utforma genom enbart samverkan mellan de nuvarande landstingen. Alternativet är en större regionbildning eller ett förstatligande av specialistsjukvården.

Då det finns en regional logik i sjukvården, bör kanske två parallella folkvalda regionbildningar övervägas, eller sammanslagna stadsregioner med en minsta storlek på 500 000 innevånare, vilket var ansvarskommitténs lägsta befolkningsnivå. Alternativt fristående sjukvårdsregioner enligt den geografi indelningskommittén föreslog, och stad och landsbygdsregioner som här diskuteras av Lidström. Jag tror vidare att två typer av stadsregioner bör övervägas där de tre största (Stockholm, Göteborg, Malmö) utgör en egen kategori, och där mellanstadsregionerna även de ska kunna erhålla en formaliserad hjälp från staten. Exemplet Norrland skulle då bestå av en kuststadsregion, och en inlands-landsbygdsregion, alternativt en sjukvårdsregion av de fyra nuvarande länen, och 4–5 stads- och landsbygdsregioner. Dessa tankar bygger dock på att vi måste utveckla ett nytt tänkande kring de statliga myndigheternas geografi och samverkansformer.

I kapitel 7 lyfts vikten fram av att framgångsrika landsbygdsorter måste hitta en nisch som kan innebära att man når en större marknad, tjänste- eller varuexport mot större marknader. Åres lyckade tjänstexport mot Stockholmsregionen är ett exempel, Gnosjös varuexportinriktade entreprenörskap ett annat. Ett kvarstående problem i Åres fall är de ökade kostnaderna de ej beskattningsbara turisterna för med sig.

Nätverkens betydelse för regionalt samarbete lyfts även fram, men liksom författaren tvivlar jag på att de kan fylla samma roll som inom näringslivet, eller ett formellt samarbete i till exempel en gemensam större region.

Allmänna synpunkter

Det behövs idag strukturreformer på det regionalpolitiska området. Sverige saknar en sammanhållen politik och genomförandestruktur på detta område. Nuvarande arbete att hitta en bättre myndighetsstruktur, och landsbygdskommitténs arbete är vällovliga, men inte tillräckliga. En genomtänkt långsiktig strategi krävs, där modeller för ett bättre gemensamt beslutsfattande och genomförande skapas, från den lokala nivån, upp till EU-nivån. Idag finns inte ens ett strukturerat sätt för EU, nationell och regional nivå att mötas och tillsammans utforma långsiktiga skräddarsydda strategier. Den spridning som nu sker av statliga verk och myndigheter är bra, men även här behövs gemensamma strategier om detta i hög grad ska kunna bidra till en hållbar utveckling och kompetensförsörjning i hela landet.

Den debatt som pågår nu om att hålla ihop landet är mycket bra, och förhoppningsvis kan denna antologi, tillsammans med övriga inlägg bidra till långsiktigt hållbara strategier för ett framgångsrikt genomförande.

Författarpresentationer

Ulf Tynelius

Ulf Tynelius arbetar som analytiker på Tillväxtanalys. Han har arbetat med olika uppdrag som behandlat genomförandefrågor inom den regionala tillväxtpolitiken. Ett särskilt intresseområde har rört förutsättningar och hinder för ett utvecklat samspel mellan den kommunala och regionala nivån.

Torbjörn Danell

Torbjörn Danell arbetar som analytiker på Tillväxtanalys. Han har deltagit i ett flertal uppdrag som berör den regionala tillväxtpolitikens institutionella förutsättningar.

Hans Westlund

Hans Westlund är professor i urbana och regionala studier vid institutionen för samhällsplanering och miljö, Kungliga Tekniska Högskolan. Han är också professor i entreprenörskap vid Internationella Handelshögskolan Jönköping. Hans forskning behandlar socialt kapital, entreprenörskap, innovationer och andra förutsättningar för urban, rural och regional utveckling i Sverige och internationellt, på senare år speciellt i Kina.

Siv Sandberg

Siv Sandberg är forskare i offentlig förvaltning vid Åbo akademi i Finland. Hennes specialområde är nordisk lokal- och regionalförvaltning. För tillfället arbetar hon bland annat med uppföljningar av landskaps- och vårdreformen i Finland och kommun- och regionreformen i Norge

Jörgen Johansson

Jörgen Johansson är docent i statsvetenskap och verksam vid Akademin för lärande, humaniora och samhälle vid Högskolan i Halmstad och forskar om förvaltningspolitik med fokus riktat mot regional- och kommunalpolitik. Han har varit involverad i flera forsknings- och utvärderingsprojekt knutna till organiseringen av regional utvecklingspolitik.

Lars Niklasson

Lars Niklasson är biträdande professor i statsvetenskap vid Linköpings universitet. Han forskar om regional utveckling och samverkan mellan myndigheter och andra aktörer. Dessutom forskar han och undervisar om liknande styrningsproblem på den globala nivån, för att hantera politikens globala utmaningar. Han är anlitad som expert på lokal samverkan av OECD LEED.

Bo Persson

Bo Persson är universitetslektor vid avdelningen för statsvetenskap och även knuten till Centrum för kommunstrategiska studier (CKS) vid Linköpings universitet. Hans forskning är inriktad på offentlig styrning och implementering av regional utvecklingspolitik, forskning- och innovationspolitik samt yrkesutbildningspolitik.

Hege Hofstad

Hege Hofstad, fil.dr i statskunskap från Oslo Universitet, är seniorforskare vid stads- och regionforskningsinstitutet NIBR vid Högskolan i Oslo och Akershus, samt försteamanuens vid Norges miljö- och biovetenskapliga universitet, NMBU. Hennes forskning har fokus på förutsättningar för styrning och implementering av ambitiösa mål om hållbar utveckling, reduktion av klimatgasutsläpp och anpassning till klimatförändringar, folkhälsa och regional utveckling. Detta har hon studerat på olika nivåer – nationellt, regionalt, lokalt och mellan olika nivåer och utifrån olika teoretiska utgångspunkter. Det övergripande målet är att identifiera framgångsfaktorer och barriärer för en effektiv implementering.

Gro Sandkjær Hanssen

Gro Sandkjær Hanssen är seniorforskare vid regionforskningsinstitutet NIBR, Högskolan i Oslo och Akershus, och professor vid Norges miljö- och biovetenskapliga universitet (NMBU) där hon undervisar i stadsplanering. Hennes forskning riktar sig mot stads- och regionplanläggning, lokaldemokrati och nya samstyrningsmodeller (governance). Hanssen leder för tillfället utvärderingen av den norska plan- och bygglagen som ska redovisas 2018, där särskilt regional planläggning är ett fokusområde.

Anders Lidström

Anders Lidström är professor i statsvetenskap vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Hans forskning gäller lokal, regional och urban politik och förvaltning i Sverige och i jämförelse mellan olika länder. Han har bland annat genomfört omfattande medborgarundersökningar om Norrlands regionalisering och kring demokrati och politiska institutioner i svenska stadsregioner.

Bilaga 1

Storstadskommuner

Botkyrka, Burlöv, Danderyd, Göteborg, Haninge, Huddinge, Järfälla, Lerum, Lidingö, Lomma, Lund, Malmö, Mölndal, Nacka, Partille, Salem, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Staffanstorp, Stockholm, Sundbyberg, Södertälje, Tyresö, Täby, Upplands Väsby, Upplands-Bro, Vellinge, Österåker.

Täta kommuner nära en större stad

Alingsås, Arboga, Avesta, Boden, Borlänge, Borås, Bromölla, Degerfors, Ekerö, Enköping, Eskilstuna, Eslöv, Falkenberg, Falun, Filipstad, Finspång, Forshaga, Gnesta, Grums, Gävle, Habo, Hallstahammar, Halmstad, Hammarö, Hedemora, Helsingborg, Hofors, Håbo, Härnösand, Härryda, Hörby, Höör, Jönköping, Kalmar, Karlshamn, Karlskoga, Karlstad, Katrineholm, Kil, Klippan, Knivsta, Kristianstad, Kristinehamn, Kumla, Kungsbacka, Kungsör, Kungälv, Kävlinge, Köping, Landskrona, Lidköping, Linköping, Ljungby, Ludvika, Luleå, Motala, Mullsjö, Nora, Norrköping, Nybro, Nykvarn, Nyköping, Nynäshamn, Nässjö, Olofström, Osby, Oxelösund, Perstorp, Piteå, Sala, Sandviken, Skurup, Smedjebacken, Stenungsund, Sundsvall, Surahammar, Svedala, Säffle, Söderköping, Timrå, Tomelilla, Trelleborg, Trollhättan, Uddevalla, Umeå, Uppsala, Vadstena, Vallentuna, Varberg, Vaxholm, Vänersborg, Värmdö, Värnamo, Västerås, Växjö, Ystad, Åstorp, Åtvidaberg, Älmhult, Älvkarleby, Ängelholm, Örebro, Östersund.

Täta kommuner avlägset belägna

Arvika, Eksjö, Fagersta, Falköping, Gällivare, Haparanda, Hjo, Kalix, Karlskrona, Kiruna, Lycksele, Lysekil, Mariestad, Mora, Oskarshamn, Skara, Skellefteå, Skövde, Strömstad, Tibro, Tidaholm, Tranås, Vetlanda, Vimmerby, Västervik, Åmål, Öckerö, Örnsköldsvik.

Landsbygdskommuner nära en större stad

Ale, Alvesta, Aneby, Askersund, Bjurholm, Bjuv, Bollebygd, Borgholm, Boxholm, Båstad, Emmaboda, Essunga, Flen, Färgelanda, Gagnef, Grästorp, Hallsberg, Heby, Herrljunga, Hylte, Hässleholm, Höganäs, Kinda, Krokom, Laholm, Laxå, Lekeberg, Leksand, Lessebo, Lilla Edet, Lindesberg, Mark, Markaryd, Mellerud, Mjölby, Munkedal, Mönsterås, Mörbylånga, Nordmaling, Norrtälje, Ockelbo, Orust, Robertsfors, Rättvik, Sjöbo, Skinnskatteberg, Storfors, Strängnäs, Svalöv, Svenljunga, Säter, Sölvesborg, Tierp, Tingsryd, Tjörn, Torsås, Tranemo, Trosa, Ulricehamn, Uppvidinge, Vaggeryd, Valdemarsvik, Vara, Vindeln, Vårgårda, Vännäs, Ödeshög, Örkelljunga, Östhammar, Östra Göinge.

Landsbygdskommuner avlägset belägna

Bengtsfors, Berg, Bollnäs, Bräcke, Dals-Ed, Eda, Gislaved, Gnosjö, Gotland, Gullspång, Götene, Hagfors, Hudiksvall, Hultsfred, Hällefors, Högsby, Karlsborg, Kramfors, Ljusdal, Ljusnarsberg, Munkfors, Norberg, Nordanstig, Orsa, Ovanåker, Ragunda, Ronneby, Simrishamn, Sollefteå, Sotenäs, Strömsund, Sunne, Sävsjö, Söderhamn, Tanum, Torsby, Töreboda, Vansbro, Vingåker, Ydre, Ånge, Åre, Årjäng, Älvsbyn, Överkalix.

Landsbygdskommuner mycket avlägset belägna

Arjeplog, Arvidsjaur, Dorotea, Härjedalen, Jokkmokk, Malung-Sälen, Malå, Norsjö, Pajala, Sorsele, Storuman, Vilhelmina, Åsele, Älvdalen, Övertorneå.

www.tillvaxtanalys.se

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Tillväxtanalys är en analysmyndighet under Näringsdepartementet. På uppdrag av regeringen utvärderar och analyserar vi svensk tillväxtpolitik.

Vi arbetar för att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag i alla delar av landet. Det gör vi genom att ge regeringen kvalificerade kunskapsunderlag och rekommendationer för att utveckla, ompröva och effektivisera statens arbete för hållbar tillväxt och näringslivsutveckling.

Sakkunniga medarbetare, unika databaser och utvecklade samarbeten på nationell och internationell nivå är viktiga tillgångar i vårt arbete. Myndighetens primära målgrupper är regeringen, riksdagen och andra myndigheter inom vårt kunskapsområde. I våra utvärderingar och analyser har vi en oberoende ställning.

Vi är cirka 35 anställda och finns i Östersund (huvudkontor) och Stockholm.

Våra publikationer
Vi publicerar rapporter i tre olika serier på vår hemsida:

Rapportserien – Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer.
I rapportserien ingår även myndighetens faktasammanställningar.

Statistikserien – Löpande statistikproduktion

PM – Metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter är exempel på publikationer i serien.

Tillväxtanalys Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010 447 44 00 | info@tillvaxtanalys.se | www.tillvaxtanalys.se