Förord

Ansvarskommittén har i sitt slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10)* lagt fram ett antal förslag till reformer. Dessa syftar till att gemensamt skapa en samhällsorganisation som är hållbar i den meningen att den bidrar till en god välfärd för medborgarna också i det längre framtidsperspektivet. Samhällsorganisationens egen förmåga att förnya sig för att möta framtidens behov, dess utvecklingskraft, är central för de reformförslag kommittén presenterat.

Ansvarskommitténs förslag fokuseras på att reformera de institutionella ramarna för statens och den samlade kommunala sektorns sätt att fungera. Inte minst deras inbördes relation och förmåga att samverka och gemensamt bidra till att uppfylla medborgarnas rättmätiga krav och förväntningar betonas i slutbetänkandet. Staten och den statliga styrningen samt det samlade kommunala uppdraget är således två av de huvudområden kommittén arbetat med. Dessutom har kommittén inom två sakområden, vilka lyftes fram av regeringen i tilläggsdirektiven (dir. 2004:93), fördjupat sin analys och även lagt mer detaljerade förslag. Dessa två områden är hälso- och sjukvården samt regional utveckling och regional samhällsorganisation.

Inom dessa fyra huvudområden har sekretariatet tagit fram breda kunskapsunderlag, vilka redovisats för kommittén under hösten 2005 och våren 2006. Dessa underlag, vilka då benämndes *verksamhetsgenomgångar*, har utgjort en viktig grund för såväl de motiv kommittén anför för sina förslag och bedömningar som för hur utredningsprocessen drevs framåt och för de vägval kommittén då gjorde i arbetet. I slutbetänkandet refererar kommittén tämligen frekvent till dessa underlag som i denna utgåva benämns sekretariatsrapporter.

I sekretariatsrapporten *Regional utveckling och regional samhällsorganisation* har huvuddelen av det underlagsmaterial som kommittén inom detta utredningsområde utgått ifrån sammanställts. I långa stycken har rapporten därför karaktären av bred faktaredovisning och kartläggning av de närmare 20 politikområden som berörts. Dess röda tråd är emellertid de sju övergripande frågeställningar som kommittén i tur och ordning tagit ställning till i sina överväganden om uppgiftsfördelningen när det gäller regional utveckling och utformningen av den regionala samhällsorganisationen.

Sedan kommittén diskuterade verksamhetsgenomgången månaderna runt årsskiftet 2005/06 har den kompletterats med underlag som kommittén senare har behandlat. Den har också i görligaste mån uppdaterats vad gäller faktauppgifter. I sina resonemang bör rapporten dock betraktas som ett dokument från den tidpunkt när kommittén närmade sig de avgörande vägvalen.

Kommittén svarar enbart för de hänvisningar som i slutbetänkandet görs till sekretariatsrapporterna. För innehållet i dess helhet, i denna och övriga sekretariatsrapporter, svarar sekretariatet.

Denna rapport har författats av Jörgen Olsson, sekreterare i Ansvarskommittén.

Stockholm i mars 2007

Martin Olauzon
Huvudsekreterare i Ansvarskommittén

Innehåll

Sammanfattning **9**

1 Inledning **21**

1.1 Innehåll och metod 22
1.1.1 Innehåll 22
1.1.2 Metod 24

1.2 Begrepp och vägledande värden 27
1.2.1 Begreppet ”regional utveckling” 27
1.2.2 Kommitténs kriterier 30
1.2.3 Andra vägledande värden 33

2 Uppgifter med anknytning till regional utveckling **37**

2.1 Regional utvecklingspolitik och näringspolitik 38
2.1.1 Regional utvecklingspolitik 39
2.1.2 Regionala utvecklingsprogram (RUP) 44
2.1.3 Regionala tillväxtprogram (RTP) 46
2.1.4 Strukturfondsprogram 52
2.1.5 Näringspolitik och anknytande politikområden 60
2.1.6 Regionalt samarbete över nationsgränser 66
2.1.7 Näringspolitiska aktörer 71
2.1.8 Problemdiskussion 83

2.2 Kompetensförsörjning och dynamiska arbetsmarknader 86
2.2.1 Utbildning och forskning 86
2.2.2 Arbetsmarknadspolitik 96
2.2.3 Kulturpolitik 97
2.2.4 Problemdiskussion 102

2.3 Fysisk planering, kommunikationer och miljö 108
2.3.1 Fysisk planering 108
2.3.2 Transportpolitik 113
2.3.3 IT, elektronisk kommunikation och post 119
2.3.4 Miljöpolitik 120
2.3.5 Problemdiskussion 141

2.4 Tvärsektoriella mål och politikområden 153
2.4.1 Hållbar utveckling 154
2.4.2 Jämställdhetspolitik 156
2.4.3 Integrationspolitik och storstadspolitik 157
2.4.4 Folkhälsopolitik 159
2.4.5 Konsumentpolitik 161
2.4.6 Regional samhällsorganisation 161
2.4.7 Det kommunala utjämningssystemet 162

2.5 Aktörer, roller och resurser – en sammanställning med nordisk utblick 163
2.5.1 Regionindelningar i samhällsorganisationen 164
2.5.2 Arbetsmarknadsregioner 165
2.5.3 Regional resursfördelning 168
2.5.4 Partnerskap och flernivåstyrning 173
2.5.5 En nordisk utblick 179

3 Analys och överväganden 185

3.1 Vad är problemet? 185
3.1.1 Regionaliseringens drivkrafter 187
3.1.2 Problemdiskussion 196

3.2 Geografisk logik för verksamheter med anknytning till regional utveckling 200
3.2.1 Utgångspunkter för diskussion 203
3.2.2 Regional utvecklingspolitik och näringspolitik 208
3.2.3 Kompetensutveckling och dynamiska arbetsmarknader 212
3.2.4 Fysisk planering, kommunikationer och miljö 220
3.2.5 Tvärsektoriella mål och politikområden 233

3.3 Ansvarsfördelning mellan staten och den kommunala sektorn ... 235
3.3.1 Tidigare reformer och utredningar ... 237
3.3.2 Utvärdering av försöksverksamheten ... 245
3.3.3 Erfarenheter av samverkansorganen ... 247
3.3.4 EuroFutures underlagsrapport ... 249
3.3.5 Principdiskussion ... 250
3.3.6 Villkor och förutsättningar för kommunalt ansvar ... 256
3.3.7 Slutsatser: Ett utvecklingsuppdrag och ett myndighetsuppdrag tar form ... 258

3.4 Regionindelning ... 264
3.4.1 Utgångspunkter för regionindelning ... 266
3.4.2 Nordregios och EuroFutures förslag ... 269
3.4.3 ITPS förslag ... 272
3.4.4 Andra ansatser till regionindelning ... 273
3.4.5 Analys och avvägningar ... 276

3.5 Regional samhällsorganisation – staten ... 281
3.5.1 Länsstyrelserna i dag ... 282
3.5.2 Länsstyrelserna i framtiden ... 286

3.6 Regional samhällsorganisation – den kommunala sektorn ... 290
3.6.1 Hälso- och sjukvården ... 292
3.6.2 Direkt eller indirekt valda regionala organ? ... 296
3.6.3 Beskattningsrätt och finansiering ... 299
3.6.4 Konstitutionell ställning och behov av lagändringar ... 300
3.6.5 Olika lösningar i olika delar av landet? ... 302
3.6.6 Slutsatser ... 303

4 Modellansatser ... 307

4.1 Utvecklat nuläge ... 308
4.1.1 Landsting och/eller kommunalförbund ... 308
4.1.2 Staten på regional nivå ... 311

4.2 Regionkommunmodell 312
4.2.1 Länsindelning 312
4.2.2 Regionkommunen och kommunerna 315
4.2.3 Staten på regional nivå 319

4.3 Modell utan regionala hälso- och sjukvårdshuvudmän 320
4.3.1 Länsindelning 321
4.3.2 Huvudalternativ utan landsting 322
4.3.3 Alternativ med regionkommuner 326

Referenser 329

Sammanfattning

Ansvarskommittén ska lämna förslag på hur ansvaret för uppgifter med anknytning till regional utveckling ska fördelas mellan staten och den kommunala sektorn samt hur den regionala samhällsorganisationen bör utformas. I detta syfte har ett analysunderlag sammanställts som i tur och ordning försöker besvara följande frågor:

1. Hur ska begreppet ”regional utveckling” definieras och avgränsas?
2. Vilka problem ska utredningen lösa inom området?
3. Vilka uppgifter med anknytning till regional utveckling bör hanteras på en nivå mellan den nationella och den lokala?
4. Hur bör ansvaret för dessa uppgifter fördelas mellan staten och den kommunala sektorn?
5. Vilken geografisk indelning är önskvärd för att hantera dessa uppgifter?
6. Hur bör staten organisera sig på regional nivå för att lösa sin del av dessa uppgifter?
7. Hur bör den kommunala sektorn organisera sig på regional nivå för att lösa sin del av dessa uppgifter?

Uppgifter med anknytning till regional utveckling

I budgetpropositionen för 2006 anges att åtgärder av betydelse för den regionala utvecklingen främst återfinns inom politikområdena Regional utvecklingspolitik, Näringspolitik, Arbetsmarknadspolitik, Utbildningspolitik, Transportpolitik, Forskningspolitik, Landsbygdspolitik, politikområden inom de areella näringarna, Kulturpolitik, Miljöpolitik, politikområdet IT, elektronisk kommunikation och post, Utrikeshandel, handels- och

investeringsfrämjande, Storstadspolitik, Konsumentpolitik, Regional samhällsorganisation, Integrationspolitik och Allmänna bidrag till kommuner.

Denna avgränsning har varit vägledande för den tentativa definition av begreppet ”regional utveckling” som görs i avsnitt 1.2.1. Utöver ovan nämnda politikområden har även Folkhälsopolitik och Jämställdhetspolitik kartlagts och analyserats. I kapitel 2 beskrivs dessa politikområden och motsvarande kommunala verksamheter vad gäller uppgifter och resurser, ansvarsfördelning och organisation, fördelade på fyra huvudområden:

- Regional utvecklingspolitik och näringspolitik,
- Kompetensförsörjning och dynamiska arbetsmarknader,
- Fysisk planering, kommunikationer och miljö, samt
- Tvärsektoriella mål och politikområden.

Fokus sätts på uppgifter som redan i dag hanteras på regional nivå samt på uppgifter som i framtiden kan vara aktuella att anförtro regionala organ.

Vad är problemet?

Den andra frågan handlar om att definiera de problem som ska lösas. Flera faktorer har sammantaget kommit tillväxt- och utvecklingspolitiken att fokusera på den regionala nivån och har drivit fram strävanden efter ökat regionalt självstyre. Människors ökade rörlighet har inneburit att lokala arbetsmarknader vuxit och flätats in i varandra, den företeelse som brukar kallas ”regionförstoring”. Den ställer krav på ett betydligt vidare perspektiv än den enskilda kommunen för att planera infrastruktur och kollektivtrafik, utbildning och kultur och andra samhälleliga insatser som avgör en regions dragningskraft på människor och företag.

Samtidigt har insikten vuxit om att villkoren varierar mellan olika landsändar, liksom att man lokalt och regionalt själv måste bidra till att skapa förutsättningar för tillväxt och utveckling. EU-medlemskapet och de utvecklingsinstrument det tillfört har ytterligare drivit på den regionala medvetenheten. De flesta torde numera vara överens om att en framgångsrik utvecklingsstrategi måste utgå från varje regions unika förutsättningar och prioriteringar. Regional delaktighet och förankring ökar dessutom möjligheterna att mobilisera inneboende utvecklingsresurser.

Den regionala nivåns ökade betydelse har i sin tur blottlagt en rad strukturella brister i det regionala utvecklingsarbetet och den regionala samhällsorganisationen:

- Ansvaret för att skapa goda tillväxt- och utvecklingsförutsättningar är redan på nationell nivå uppsplittrat på ett stort antal myndigheter och andra offentligfinansierade aktörer, som dessutom sorterar under olika departement.
- Dessa nationella myndigheter tillämpar olika regional indelning som sällan överensstämmer med länsindelningen, vilket underminerar länsstyrelsernas uppgift att samordna de statliga insatserna.
- På regional nivå finns, utöver länsstyrelser och andra statliga myndigheter, en rad kommunala organ, som landsting, kommunförbund, samverkansorgan och andra kommunalförbund, med omfattande åtaganden inom området, och vid sidan av dem ett stort antal andra aktörer, helt eller delvis offentligt finansierade, med uppgift att stimulera företagande och utveckling.
- Dagens län överensstämmer dåligt med växande funktionella regioner, vilket är särskilt påtagligt i storstadsregionerna, men som även skapar problem i andra delar av landet.

Konsekvensen av dessa strukturella brister är avsaknad av helhetssyn och sammanhållning samt överlappande och ibland direkt konkurrerande ansvarsområden, med brister i såväl utvecklingskraft och effektivitet som överskådlighet som följd. Denna fragmentering försvårar dessutom överblick och politisk styrning av det samlade utvecklingsarbetet och skapar därmed också ett demokratiskt underskott.

Den regionala utvecklingspolitiken förkroppsligar dessa strukturella svagheter. Dess ansats är att efter skiftande regionala förutsättningar skapa tillväxt i hela landet och griper över mer än ett dussin andra politikområden. Dess främsta exekutörer – länsstyrelserna, de regionala självstyrelseorganen och de kommunala samverkansorganen – saknar dock instrument för att påverka flertalet av dessa angränsande politikområden, och den regionala utvecklingspolitikens egna resurser fördelas efter kompenserande principer och behov av medfinansiering snarare än för att tillvarata tillväxtmöjligheter i alla delar av landet.

Ett vidgat regionalt uppdrag?

Den tredje frågan handlar om vilka uppgifter med anknytning till regional utveckling som bör hanteras på en nivå mellan den nationella och den lokala.

Den nationella statliga nivån har det yttersta ansvaret för den regionala utvecklingen och måste även framgent svara för att:

- utforma de institutionella förutsättningarna för utveckling,
- fastställa nationella strategier och utvecklingsmål,
- följa upp och utvärdera insatserna för att nå dessa mål,
- svara för utvecklingsstödjande nationella strukturer, samt
- genom resursöverföring utjämna utvecklingsförutsättningarna mellan olika delar av landet.

Det innebär att statliga myndigheter också i framtiden kommer att ha viktiga uppgifter med anknytning till regional utveckling, även på regional nivå.

Redan problemanalysen indikerar dock att väsentligt fler uppgifter än i dag bör hanteras sammanhållet på regional nivå. Tills samma slutsats kommer även de två studier av geografisk logik för uppgifter med anknytning till regional utveckling som kommittén låtit gör, liksom ett stort antal andra utredningar som refereras i avsnitt 3.2. Syftet med att på detta sätt samla befogenheter och resurser till regional nivå är att *skapa utrymme för ett tvärsektoriellt arbetssätt* och en *anpassning efter skiftande regionala förutsättningar.*

Ett tvärsektoriellt arbetssätt ger rimligen också ökat utrymme för horisontella mål som jämställdhet, hållbarhet och integration, vilka annars riskerar att fragmenteras och försvinna i de enskilda sektorerna. I själva verket kan ett sammanhållet regionalt utvecklingsuppdrag visa sig vara ett effektivare instrument för att åstadkomma en hållbar, jämställd och inkluderande utveckling än aldrig så klarsynta och ambitiösa handlingsplaner.

En sådan decentralisering av befogenheter och resurser är dock inte okomplicerad, oavsett om den sker inom staten eller till ett kommunalt organ på regional nivå. Därför kan flera alternativ övervägas på en skala, där de begränsade uppgifter och resurser inom den regionala utvecklingspolitiken som länsstyrelserna, samverkansorganen och de regionala självstyrelseorganen i dag besitter utgör den ena ytterligheten. I den andra ändan av skalan skisseras ett betydligt mer omfattande regionalt utvecklingsuppdrag, i linje med vad Nordregio och Eurofutures samt ITPS

förordar. Mellan dessa båda ytterligheter kan flera alternativ tänkas, på såväl kort som lång sikt. Dagens ordning beskrivs ingående i kapitel 2, varför intresset här knyts till det senare alternativet.

Inom rubrikområdet Regional utvecklingspolitik och näringspolitik (i vid mening) skulle det innebära att *den regionala utvecklingspolitiken utvidgas* genom att uppgifter och resurser överförs från:

- näringspolitiken,
- arbetsmarknadspolitiken,
- forskningspolitiken (delar av innovationspolitiken),
- landsbygdspolitiken, samt
- storstadspolitiken.

Härigenom skulle den regionala utvecklingspolitikens samlade resurser öka från dagens 3,2 miljarder till mellan 8 och 15 miljarder kronor per år, beroende på hur stora överföringar som görs främst från arbetsmarknads- och forskningspolitiken.

Inom utbildnings-, arbetsmarknads- och forskningspolitikens område diskuteras på motsvarande sätt ett sammanhållet *regionalt utbildnings- och forskningsuppdrag* till de regionala högskolorna och andra anordnare av eftergymnasial utbildning med fokus inte minst på yrkesutbildningar. Tanken är att detta uppdrag ska komplettera det nationella grunduppdraget till högskolorna och säkerställa en anpassning efter det regionala näringslivets och arbetsmarknadens behov. Ett sådant uppdrag kan finansieras genom överföringar från anslagen till universitet och högskolor, kvalificerad yrkesutbildning, forskning och arbetsmarknadspolitik. Beroende på ambitionsnivå kan det röra sig om resurser i storleksordningen 5–15 miljarder kronor.

Vad gäller *kulturpolitiken* skisseras ett tydligare ansvar för regionala kulturinstitutioner genom en väsentligt vidgad frihet för den regionala huvudmannen att disponera statsbidragen till dessa (ca 1 miljard kronor per år).

Beträffande *fysisk planering* utmynnar diskussionen i ett obligatoriskt men icke tvingande regionplaneinstitut i alla delar av landet. Vad gäller *transportinfastrukturen* erbjuder den regionala nivån en arena för att åstadkomma en önskvärd samordning mellan olika transportslag. Två instrument för detta kan vara en indikativ regiontrafikplan samt ett medfinansieringsansvar för infrastruktur av regional betydelse. Det senare skulle också tvinga fram tydligare

regionala prioriteringar och större återhållsamhet i kraven på statliga insatser.

Vad gäller *kollektivtrafiken* är det regionala perspektivet redan väl tillgodosett, men en länsindelning som bättre överensstämmer med pendlingsmönster möjliggör ännu effektivare trafiklösningar. Särskilt för regional tågtrafik kan det dock bli aktuellt att överväga ökade möjligheter för trafikhuvudmännen att få bedriva persontrafik över länsgränser.

Inom *miljöpolitiken* skisseras en rågång mellan å ena sidan naturvårdande och andra förutsättningsskapande insatser och å andra sidan tillsyn, tillståndsgivning och annan rättstillämpning, där de förstnämnda uppgifterna med fördel kan integreras i ett övergripande utvecklingsansvar.

Ansvarsfördelning mellan staten och den kommunala sektorn

Den fjärde frågan handlar om ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn för ovan definierade regionala uppgifter. En fullständig renodling av det regionala utvecklingsansvaret till antingen staten eller den kommunala sektorn är vare sig möjlig eller önskvärd – ansvaret kommer alltid att vara delat. Också i län där länsstyrelsen i försökslagens mening har det regionala utvecklingsansvaret har de kommunala organen viktiga uppgifter inom området. Omvänt kommer staten även med en långtgående kommunalisering av uppgifter att ha det yttersta ansvaret för den regionala utvecklingen och ansvara för betydelsefulla uppgifter också på regional nivå.

Den närmare ansvarsfördelningen handlar istället om att renodla och *förtydliga roller* och skapa utrymme för en sammanhållen, tvärsektoriell tillväxt- och utvecklingspolitik, men också en god samverkan. Strävan bör därför vara att skapa förutsättningar för ett tydligt och legitimt *regionalt ledarskap* som förmår mobilisera och samordna de samlade utvecklingsresurserna och har mandat att företräda regionen i omvärlden.

När det gäller vem som bör axla detta ledarskap, ett kommunalt eller ett statligt organ, vägs argument för ett kommunalt ledarskap under rubrikerna:

- Demokratiargument,
- Effektivitetsargument,
- Decentraliseringsargument,
- Renodlade roller.

mot argument för ett statligt ledarskap under rubrikerna:

- Samordning med andra statliga verksamheter,
- Genomslag för den nationella politiken,
- Värna om den nationella sammanhållningen,
- Regional balans.

Med stöd av tidigare utredningar i regionfrågan samt de utvärderingar av försöksverksamheten som nyligen genomförts görs en avvägning mellan dessa argument, som utmynnar i att fördelarna med *ett kommunalt, politiskt ledarskap* överväger. Ställningstaganden till regional utvecklingsstrategi och avvägningar mellan olika insatser bör således göras av ett kommunalt organ och hållas isär från renodlad myndighetsutövning, som i stället är en naturlig statlig uppgift. Därmed utkristalliserar sig i två parallella uppdrag:

- Ett *utvecklingsuppdrag* som handlar om att prioritera, samordna och genomföra olika utvecklingsinsatser utifrån en sammanhållen strategi. Detta uppdrag är politiskt till sin karaktär och är knutet till det regionala ledarskapet.
- Ett *myndighetsuppdrag*, som handlar om tillsyn, tillståndsgivning och annan rättstillämpning, samt om uppföljning, utvärdering och tvärsektoriell kunskapsbildning. Detta uppdrag ska bidra till ett mer samlat statligt uppträdande på regional nivå.

Avgränsningen mellan dessa båda uppdrag är långt ifrån given. För det första hamnar ett antal uppgifter i en ”gråzon” mellan dem. Främst gäller det stöd till enskilda företag inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken, landsbygdspolitiken och jordbrukspolitiken. Medan de båda sistnämnda stödformerna knappast medger något utrymme för regional anpassning, är företagsstöden inom den regionala utvecklingspolitiken redan ett väl integrerat finansieringsinstrument i tillväxt- och strukturfondsprogram och bör därför ses som en del av det övergripande utvecklingsuppdraget. I takt med att landsbygdspolitiken omdisponeras

från detaljreglerade stöd till enskilda jordbruksföretag till bredare utvecklingsinsatser kan också den integreras i det övergripande utvecklingsansvaret.

För det andra kan villkoren för ett eventuellt kommunalt övertagande av tidigare statliga uppgifter utformas på olika sätt, allt ifrån att tillämpa ett detaljerat statligt regelverk, via avtalslösningar till ett självständigt genomförande- och finansieringsansvar. Även om olika lösningar kan tänkas under en övergångsperiod bör ett kommunalt ansvar långsiktigt ge ett visst handlingsutrymme.

För det tredje bör ansvaret för den förutsättningsskapande regionala naturvården – rumslig planering och friluftsliv, skötsel av naturreservat och annat fältarbete – integreras i det regionala utvecklingsuppdraget, medan ansvaret för tillsyn och beslut om områdesskydd förblir en statlig uppgift. Inom kulturmiljöområdet bör länsstyrelsernas uppgifter renodlas till tillsynsrollen, medan fördelning av kulturmiljövårdsanslaget blir en regionkommunal uppgift.

Regionindelning

Den femte frågan handlar om vilken geografisk indelning som är lämplig för att lösa utvecklings- och myndighetsuppdragen. De studier som Ansvarskommittén låtit göra, liksom annat tillgängligt underlag, pekar tämligen entydigt i riktning mot att flertalet frågor med anknytning till regional utveckling är betjänta av att hanteras i mer vidsträckta geografier än dagens normallän. Med utgångspunkt i Nordregios och EuroFutures förslag till regionindelning skisseras två alternativ till ny länsindelning.

Det första alternativet innebär en indelning i *sex län* och avviker i främst norra Sverige från Nordregios och EuroFutures förslag:

- *Norra Sverige* (i grova drag de fyra nordliga länen),
- *Bergslagen* (i grova drag Gävleborgs, Dalarnas, Örebro och Värmlands län),
- *Mälardalen* (i grova drag Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Västmanlands och Gotlands län),
- *Västra Götaland* (i grova drag Västra Götalands och Hallands län),
- *Östra Götaland* (i grova drag Östergötlands, Jönköpings, Kalmar och Kronobergs län) samt
- *Södra Götaland* (i grova drag Skåne och Blekinge).

Det andra alternativet innebär en indelning i *nio län* och överensstämmer med Nordregios och EuroFutures huvudförslag:

- *Norra Sverige* (i grova drag Norrbottens och Västerbottens län),
- *Mellannorrland* (i grova drag Västernorrlands och Jämtlands län),
- *Gävleborg-Dalarna* (i grova drag Gävleborgs och Dalarnas län),
- *Västra Svealand* (i grova drag Värmlands och Örebro län),
- *Mälardalen* (samma utsträckning som i ovanstående alternativ),
- *Västra Götaland* (samma utsträckning som i ovanstående alternativ),
- *Östergötland* (i grova drag Östergötlands län),
- *Småland* (i grova drag Jönköpings, Kalmar och Kronobergs län) samt
- *Södra Götaland* (samma utsträckning som i ovanstående alternativ).

De båda alternativen jämförs vad gäller utvecklingsresurser som befolkningsunderlag, universitet och högskolor med fasta forskningsresurser samt stora och dynamiska arbetsmarknadsregioner. Alternativet med sex regioner medför en jämnare fördelning av befolkning och utvecklingsresurser och ger dessutom samtliga län ett universitetssjukhus och ett hyggligt befolkningsunderlag för detta. Den avgörande nackdelen är de stora avstånden och den dåliga överensstämmelsen med regionala identiteter i främst de båda nordliga länen. Alternativet med nio regioner tillmötesgår dessa båda intressen, men innebär i gengäld större skillnader i befolkningsunderlag och utvecklingsresurser. Båda alternativen torde dock ur såväl tillväxt- som sjukvårdssynpunkt vara att föredra framför dagens länsindelning. Färre och större län än i dag torde också vara en förutsättning för ett eventuellt framtida, väsentligt vidare regionalt utvecklingsuppdrag av den art som ovan skisseras.

Regional samhällsorganisation – staten

Den sjätte frågan handlar om hur staten bör organisera sig på regional nivå för att lösa sina uppgifter med anknytning till regional utveckling.

Länsstyrelserna har i dag ett ytterligt omfattande och diversifierat ansvarsområde. Flertalet av dessa uppgifter har bäring på regional utveckling i vid bemärkelse, men endast en mindre del är att karaktärisera som utvecklingsinsatser med utrymme för politiska prioriteringar. De flesta av dessa senare uppgifter har redan överförts till samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan, i län där sådana finns. De befogenheter och resurser som kan bli aktuella att överföra till den kommunala sektorn, också med ett mycket vidsträckt utvecklingsansvar, utgör således en begränsad del av länsstyrelsernas verksamheter.

Beroende på hur den övergripande ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn kommer att utfalla diskuteras tre alternativ för länsstyrelsernas framtida ansvar för uppgifter med anknytning till regional utveckling:

- Ett statligt ansvar för såväl utvecklings- som myndighetsuppdraget, vilket kan bli aktuellt i ett scenario utan regionala hälso- och sjukvårdshuvudmän eller där staten är obenägen att lämna ifrån sig utvecklingsuppdraget.
- Ett statligt beställaransvar, där staten – genom länsstyrelserna och/eller sektorsmyndigheter – tecknar avtal med kommunala organ om genomförandet av statligt finansierade utvecklingsinsatser.
- Ett mer renodlat myndighetsuppdrag, där länsstyrelsernas uppgifter koncentreras till tillsyn, tillståndsgivning och annan rättstillämpning, samt uppföljning och utvärdering. Genom att ge länsstyrelserna vidgade uppgifter inom dessa områden kan regeringen också skapa förutsättningar för en tvärsektoriell, territoriellt förankrad kunskapsbildning.

Starka skäl talar för betydligt större län än dagens normallän, närmast oberoende av vilka uppgifter med anknytning till regional utveckling som staten har att hantera på regional nivå.

Regional samhällsorganisation – den kommunala sektorn

Den sjunde frågan handlar om hur den kommunala sektorn bör organisera sig på regional nivå för att lösa sina uppgifter med anknytning till regional utveckling. Förutom ansvarsfördelning för dessa uppgifter och länsindelning är den kommunala delen av den regionala samhällsorganisationen avhängig av ett flertal frågor:

- Ansvarsfördelningen för hälso- och sjukvården – eller mer specifikt, om landstingen kommer att finnas kvar som hälso- och sjukvårdshuvudmän eller ej.
- Om det regionala organet ska vara direktvalt eller indirekt valt.
- Om det regionala organet ska ha beskattningsrätt eller ej.
- Vilken konstitutionell ställning det regionala organet ska ha, inte minst i förhållande till kommunerna, liksom behov av lagändringar som föranleds av dess regionala utvecklingsuppdrag.
- Om olika lösningar bör övervägas i olika delar av landet.

Dessa frågor prövas i tur och ordning i avsnitt 3.6. Med vägledning av analysen i avsnitt 3.1–3.4 utmynnar dessa överväganden i slutsatsen att *direktvalda regionala självstyrelseorgan med beskattningsrätt ska ha ett sammanhållet ansvar för regional utveckling och hälso- och sjukvård,* liksom att dessa organ ska ha *samma konstitutionella ställning som landstingen.* Denna slutsats fick också ett starkt stöd vid de samrådskonferenser som kommittén arrangerade i oktober 2005.

Den är dock i hög grad avhängig av att landstingen finns kvar som hälso- och sjukvårdshuvudmän. Direktvalda regionala självstyrelseorgan som enbart ansvarar för regionala utvecklingsfrågor kan i och för sig tänkas, särskilt med ett väsentligt vidgat ansvarsområde och större län. Det är dock tveksamt om ett sådant organ bör ha egen beskattningsrätt. Utan regionala hälso- och sjukvårdshuvudmän kan också ett statligt huvudansvar för storregionala frågor övervägas, i kombination med att kommuner i samverkan löser de uppgifter som kan hanteras inom enskilda arbetsmarknadsregioner.

Man bör heller inte utesluta möjligheten av en *differentierad ansvarsfördelning,* åtminstone inte med en oförändrad länsindelning och ett mer begränsat utvecklingsuppdrag. I län med få kommuner skulle således ett kommunalförbund kunna axla det regionala utvecklingsansvaret, om det är vad kommuner och landsting önskar. Det bör dock noteras att en sådan lösning inte innebär att ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn skiljer sig åt från län till län; en sådan asymmetri torde vara mer problematisk.

Modellansatser

För att illustrera dessa vägval skisseras i kapitel 4 tre olika modeller som innebär:

1. Ett *utvecklat nuläge* med 21 län, där den nuvarande försöksverksamheten permanentats i hela landet, med landstinget eller gemensamma kommunalförbund som bärare av det ovan nämnda utvecklingsuppdraget, allt efter skiftande regionala förutsättningar.
2. En modell med sex alternativt nio län och med *region-kommuner*, stora landsting med ansvar för såväl hälso- och sjukvård som regional utveckling, varav det senare uppdraget på sikt kan vidgas.
3. En modell med nio län och utan regionala hälso- och sjukvårdshuvudmän, där *länsstyrelserna* på motsvarande sätt axlar ett vidgat ansvar för uppgifter med anknytning till regional utveckling och där kommuner i samverkan hanterar sådana uppgifter med anknytning till regional utveckling som kan lösas inom enskilda arbetsmarknadsregioner.

1 Inledning

Ansvarskommittén har i tilläggsdirektiv (dir. 2004:93) fått i uppgift att analysera och lämna förslag på hur ansvaret för uppgifter med anknytning till regional utveckling ska fördelas mellan staten och den kommunala nivån samt hur den regionala samhällsorganisationen bör utformas. I detta syfte har en genomgång gjorts av ett stort antal statliga politikområden och motsvarande kommunala verksamheter, med syfte att i tur och ordning försöka besvara följande frågor:

1) Hur ska begreppet ”regional utveckling” definieras och avgränsas?
2) Vilka problem ska utredningen lösa inom området?
3) Vilka uppgifter med anknytning till regional utveckling bör hanteras på en nivå mellan den nationella och den lokala?
4) Hur bör ansvaret för dessa uppgifter fördelas mellan staten och den kommunala sektorn?
5) Vilken geografisk indelning är önskvärd för att hantera dessa uppgifter?
6) Hur bör staten organisera sig på regional nivå för att lösa sin del av dessa uppgifter?
7) Hur bör den kommunala sektorn organisera sig på regional nivå för att lösa sin del av dessa uppgifter?

Verksamhetsgenomgången har därför analysmässigt varit en stegvis process, där svaren på varje fråga starkt påverkat förutsättningarna för följande fråga. Svaren på de båda sista frågorna är givetvis också avhängiga av vilka övriga uppgifter staten respektive den kommunala sektorn har att hantera på regional nivå samt hur dessa bör organiseras, varför perspektivet vidgas när det är dags att ta itu med dessa avslutande frågor.

1.1 Innehåll och metod

1.1.1 Innehåll

Verksamhetsgenomgången består av fyra huvuddelar: inledning, genomgång av verksamheter med anknytning till regional utveckling, analys och överväganden samt modellansatser.

Kapitel 1. Inledning

I kapitel 1 avhandlas, förutom innehåll och metod, ett antal för genomgången centrala begrepp. Störst utrymme ägnas härvid åt att besvara den första av ovanstående frågor, det vill säga att försöka definiera och avgränsa begreppet ”regional utveckling”. Därutöver diskuteras de kriterier för ansvarsfördelning som kommittén presenterade i sitt delbetänkande samt ett antal andra vägledande värden – medborgarperspektiv, hållbarhet, jämställdhet och integration – med referenser till aktuella delar av verksamhetsgenomgången.

Kapitel 2. Uppgifter med anknytning till regional utveckling

I kapitel 2 görs en genomgång av politikområden med anknytning till regional utveckling. Den beskriver vilka resurser och andra utvecklingsinstrument som återfinns inom respektive politikområde samt i anknytande kommunal verksamhet. Fokus sätts på uppgifter som redan i dag hanteras på en nivå mellan den nationella och den lokala samt på uppgifter som i framtiden kan vara aktuella att anförtro regionala organ. För överskådlighetens skull har denna genomgång delats in i fyra avsnitt:

- I *avsnitt 2.1* avhandlas den regionala utvecklingspolitiken och näringspolitiken samt politikområden med näringspolitisk anknytning, som politikområden inom de areella näringarna samt landsbygdspolitik och storstadspolitik.
- I *avsnitt 2.2* avhandlas utbildningspolitik, forskningspolitik, arbetsmarknadspolitik och kulturpolitik under samlingsrubriken Kompetensförsörjning och dynamiska arbetsmarknader.

- I *avsnitt 2.3* avhandlas politikområden med en särskilt tydlig rumslig dimension som fysisk planering, kommunikationer samt miljöpolitik.
- I *avsnitt 2.4* avhandlas tvärsektoriella mål och politikområden som hållbar utveckling, jämställdhetspolitik, integrationspolitik och storstadspolitik, liksom folkhälsopolitik, konsumentpolitik, politikområdet Regional samhällsorganisation och det kommunala utjämningssystemet.

I *avsnitt 2.5* görs slutligen en ansats att knyta samman redovisningen genom att beskriva de olika aktörernas roller och resurser. I detta sammanhang berörs de skiftande regionindelningar som förekommer i samhällsorganisationen och i statistiken. Dessutom diskuteras begreppen partnerskap och flernivåstyrning.

Kapitel 3. Analys och överväganden

I kapitel 3 behandlas i tur och ordning resterande sex frågor, i en stegvis analysmodell, för att i slutändan komma fram till en förhoppningsvis robust och överskådlig regional samhällsorganisation med tydligare ansvarsfördelning än i dag. I *avsnitt 3.1* diskuteras frågan om vilka problem kommittén har att lösa när det gäller ansvarsfördelning och samhällsorganisation för uppgifter med anknytning till regional utveckling. Denna diskussion mynnar ut i en kortfattad problembeskrivning. Med denna som grund görs i *avsnitt 3.2* ett försök att identifiera vilka uppgifter med anknytning till regional utveckling som också bör hanteras på regional nivå. Som en bakgrund till denna analys tecknas en översiktlig bild av regionaliseringens drivkrafter.

I *avsnitt 3.3* analyseras ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn för de uppgifter med anknytning till regional utveckling som bör hanteras på regional nivå. Som underlag för denna analys refereras de viktigaste utredningar, reformer och utvärderingar som berört denna fråga, med fokus på de senaste 15 åren. Med utgångspunkt för de aktuella uppgifternas geografiska logik diskuteras i *avsnitt 3.4* frågan om regionstorlek och den närmare indelningen i administrativa regioner. Redan i detta avsnitt vidgas perspektivet något till andra samhällsuppgifter som i framtiden kan tänkas vila på regionala organ och hur det i så fall påverkar regionindelningen.

Denna fråga avhandlas annars i *avsnitt 3.5 och 3.6*, där den resulerande regionala samhällsorganisationen diskuteras, dels för staten och dels för den kommunala sektorn. Av de övriga uppgifter, där ett regionalt huvudmannaskap är aktuellt, ägnas hälso- och sjukvården särskilt intresse. Vad gäller den kommunala sektorn diskuteras även för- och nackdelar med direkt och indirekt valda organ, liksom frågan om beskattningsrätt, konstitutionell ställning och huruvida samhällsorganisationen kan se olika ut i olika delar av landet.

Kapitel 4. Modellansatser

I kapitel 4, slutligen, skisseras tre modeller för hur den regionala samhällsorganisationen skulle kunna utformas. Den första av dem beskriver ett utvecklat nuläge, där den nuvarande försöksverksamheten permanentas i hela landet, med landstinget eller gemensamma kommunalförbund som huvudansvariga, allt efter skiftande regionala förutsättningar. Den andra bygger på region-kommuner, stora landsting med ett övergripande ansvar för såväl hälso- och sjukvård som regional utveckling. Den tredje skisserar en framtid utan regionala hälso- och sjukvårdshuvudmän, där en stark statlig länsförvaltning och kommunerna i huvudalternativet delar på ansvaret för frågor med anknytning till regional utveckling.

1.1.2 Metod

Verksamhetsgenomgången har huvudsakligen bestått i sammanställning och analys av en omfattande litteratur. Särskilt intresse har av naturliga skäl ägnats de utredningar och åtföljande propositioner som allt sedan början på 1990-talet avhandlat ”regionfrågan”, liksom utredningar, propositioner, regleringsbrev och utvärderingar rörande verksamheter med anknytning till regional utveckling. Bland dessa kan särskilt nämnas Regionutredningens, Regionberedningens och Parlamentariska Regionkommitténs betänkanden och åtföljande propositioner, liksom de båda regionalpolitiska propositionerna 1997/98 respektive 2001/02. Viktigt underlag har också erhållits från de båda utvärderingar av försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län som utförts

av Statskontoret och Högskolan i Halmstad och som särskilt nämns i tilläggsdirektiven.

En central roll för verksamhetsgenomgången har budgetpropositionerna för 2005, 2006 och 2007 spelat, vilka bidragit med siffermaterial och andra faktauppgifter för de aktuella politikområdena. Kompletterande faktaunderlag om kommunala verksamheter har erhållits från Sverige Kommuner och Landsting och dess båda föregångare Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Av vikt har även ett stort antal rapporter från Nutek, ITPS, Näringsdepartementet med flera varit, vilka analyserar olika aspekter av arbetet med att skapa tillväxt och utveckling. Som jämförelse har även aktuella reformer i de nordiska grannländerna granskats. Information om enskilda organisationer har i många fall hämtats från respektive hemsida. I slutet av verksamhetsgenomgången finns en förteckning över skriftliga källor och referenslitteratur.

Egna studier

Dessutom har ett antal studier genomförts på Ansvarskommitténs uppdrag. IPTS respektive Nordregio och EuroFutures har båda studerat den geografiska logiken för uppgifter med anknytning till regional utveckling. Resultaten redovisas i rapporterna *Sektor möter region – men hur och var?* respektive *Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda.* Den senare har publicerats i kommitténs skriftserie. I ett kompletterande uppdrag har EuroFutures analyserat frågan om ansvarsfördelning mellan staten och den kommunala sektorn för uppgifter med anknytning till regional utveckling. Arbetet redovisades i rapporten *Ansvarsfördelningen på regional nivå – hur kan den se ut i praktiken?* I rapporten *Framtidens arbetsmarknadsregioner* har slutligen Verket för näringslivsutveckling (Nutek) för Ansvarskommitténs räkning gjort en framskrivning av dagens arbetsmarknadsregioner till 2030, som underlag för kommitténs överväganden om administrativ regionindelning.

Dessutom har kommittén fått hjälp att kartlägga regionalt samarbete över nationsgränser: Länsstyrelsernas aktiviteter inom området har av Finansdepartementet sammanställts i promemorian *Länsstyrelsernas internationella roll.* Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har på motsvarande sätt kartlagt kommunala

organs aktiviteter inom området i rapporten *Nationsgränsöverskridande samverkan*. Likaså har Naturvårdsverket varit behjälpligt med underlag för kommitténs överväganden om uppgiftsfördelningen för regional naturvård.

Externa aktiviteter

För att ta del av erfarenheter och idéer från olika delar av landet har kommittén under oktober 2005 genomfört två *samråd* om ansvarsfördelning för uppgifter med anknytning till regional utveckling och utformning av den regionala samhällsorganisationen. Vid dessa deltog drygt 220 personer, jämförelsevis jämnt fördelade över landet och mellan olika samhällssektorer: ungefär hälften var politiker och tjänstemän från kommuner, landsting, kommunförbund och samverkansorgan, medan ett 40-tal personer representerade länsstyrelser och andra statliga myndigheter. Resterande deltagare företrädde universitet och högskolor, näringslivs- och fackliga organisationer och andra intresseorganisationer samt enskilda företag. Därutöver deltog såväl ordförande och ett flertal ledamöter i Ansvarskommittén som sakkunniga, experter och kommitténs sekretariat. Erfarenheterna från dessa samråd finns dokumenterade och har beaktats i föreliggande verksamhetsgenomgång.

Ordförande och sekretariatet har haft ett flertal möten med *andra utredningar* med anknytande uppdrag, så som Grundlagsutredningen, PBL-kommittén, Landsbygdskommittén och Organisationsutredningen för regional tillväxt, liksom de samordningsansvariga för det uppdrag som regeringen givit länsstyrelserna att vidareutveckla och precisera sitt uppdrag att samordna de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet.

Vidare har kommitténs ordförande, ledamöter och sekretariat fått tillfälle att stämma av flertalet av de frågor som avhandlas i verksamhetsgenomgången i samband med möten och medverkan vid *konferenser* och *seminarier*. Som exempel kan nämnas flera möten med såväl tjänstemanna- som de politiska ledningarna för Region Skåne och Västra Götalandsregionen under 2003, liksom ett möte med Sydsam:s ledning samma år. Under 2005 har ordförande och delar av sekretariatet träffat Nuteks ledning, samt arrangerat ett seminarium tillsammans med LO. Våren 2005 besökte kommittén det norska regeringskansliet och fick tillfälle

att dryfta ett stort antal frågor av betydelse för regional utveckling. Under året har tillfällen erbjudit sig till erfarenhetsutbyte med Kommunförbunden i Mälardalen, Mälardalsrådet och Handelskammarna i Stockholm, Syd- och Västsverige samt med ett begränsat urval av företrädare för näringsliv och offentlig verksamhet i norra Sverige.

1.2 Begrepp och vägledande värden

I detta avsnitt görs en ansats att definiera och avgränsa begreppet regional utveckling. Därefter diskuteras de kriterier för ansvarsfördelning som kommittén presenterade i sitt första delbetänkande samt ett antal andra vägledande värden.

1.2.1 Begreppet ”regional utveckling”

Begreppet ”regional utveckling” har ingen självklar innebörd. Ytterst är det avhängigt av vad vi menar med utveckling och vilka faktorer som skapar utveckling enligt denna definition. Direktiven ger knappast Ansvarskommittén i uppdrag att formulera någon ny tillväxt- eller utvecklingspolitik. Snarare torde uppgiften bestå i att överväga ansvarsfördelning för befintliga verksamheter med anknytning till regional utveckling. Denna uppgift förutsätter icke desto mindre ett utrymme att överväga såväl den organisatoriska som den innehållsmässiga strukturen för dessa uppgifter.

Propositioner som ger vägledning

Vägledning i avgränsningen av uppdraget ger de båda senaste regionalpolitiska propositionerna, som båda närmar sig begreppet regional utveckling. I propositionen 1997/98:62 *Regional utveckling för arbete och välfärd* identifierar regeringen inte endast ett antal politikområden med anknytning till regional utveckling, utan anger också vilka anslag som har denna karaktär. Sålunda anges statens samlade resurser för regional utveckling 1998 till sammanlagt 72,3 miljarder kronor, fördelat på:

- regionalpolitik 3 487 mkr
- närings- och handelspolitik 973 mkr
- arbetsmarknadspolitik 23 144 mkr
- utbildnings- och forskningspolitik 20 717 mkr
- transportpolitik 10 518 mkr
- jordbrukspolitik 12 397 mkr
- miljöpolitik 1 042 mkr

I propositionen 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* hade även Kulturpolitik, IT-politik, Storstadspolitik, Landsbygdspolitik, Jämställdhetspolitik och Utrikespolitiska insatser inkluderats i de politikområden som angavs ha särskild betydelse för regional utveckling.

I budgetpropositionen för 2007, liksom i de föregående budgetpropositionerna, anges att åtgärder av betydelse för den regionala utvecklingen främst återfinns inom politikområdena Regional utvecklingspolitik, Näringspolitik, Arbetsmarknadspolitik, Utbildningspolitik, Transportpolitik, Forskningspolitik, Landsbygdspolitik, politikområden inom de areella näringarna, Kulturpolitik, Miljöpolitik, politikområdet IT, elektronisk kommunikation och post, Utrikeshandel, handels- och investeringsfrämjande, Storstadspolitik, Konsumentpolitik, Regional samhällsorganisation, Integrationspolitik och Allmänna bidrag till kommuner.

En ansats till definition och avgränsning

Det rådande paradigmet ger alltså begreppet ”regional utveckling” en mycket bred innebörd. Ovanstående urval av politikområden ges viss vägledning. Offentliga insatser för att skapa *utveckling* tycks främst syfta till att tillgodose kollektiva behov, till skillnad från välfärdstjänster som huvudsakligen tillgodoser individuella behov. Det hindrar givetvis inte att fungerande välfärdssystem är en avgörande utvecklingsförutsättning, liksom övergripande institutionella förutsättningar, så som skattelagstiftning och andra villkor för näringsverksamhet. De senare frågorna lämnas dock utanför verksamhetsgenomgången för att de är av utpräglat nationell eller internationell karaktär. Den starka betoningen av ”hållbarhet” i direktiven är i gengäld ytterligare ett skäl för en vid

definition på utvecklingsbegreppet, vilken tar fasta inte endast på ekonomiska utan även miljö- och sociala värden.

Utvecklingsfrågor kräver skiftande geografiskt perspektiv. Många tar sig utpräglat lokala uttryck. Det hindrar inte att de ofta är en del av mer komplexa sammanhang som kräver utblick, planering och samverkan över vidsträckta geografier, inte sällan internationell samverkan och/eller övernationella beslut. Även om det således ofta är svårt att entydigt definiera en uppgifts geografiska logik är det lätt att se att det under senare år vuxit fram en lång rad regionala institutioner för att hantera tillväxt- och utvecklingsfrågor. ”Uppgifter med anknytning till *regional* utveckling” torde därmed avse offentligt finansierade utvecklingsinsatser som naturligen utformas och organiseras utifrån ett geografiskt perspektiv som är vidare en den enskilda kommunens men snävare än det nationella.

Uppgifter med anknytning till regional utveckling

Med denna avgränsning av begreppet ”regional utveckling” innefattas uppgifter som löses av en lång rad statliga och kommunala organ. *Statliga politikområden* som helt eller delvis berörs är:

- regional utvecklingspolitik (som särskilt nämns i direktiven),
- näringspolitik,
- arbetsmarknadspolitik,
- utbildningspolitik,
- forskningspolitik,
- kulturpolitik,
- transportpolitik,
- IT, elektronisk kommunikation och post,
- politikområden inom de areella näringarna,
- landsbygdspolitik,
- jämställdhetspolitik,
- folkhälsopolitik,
- integrationspolitik,
- storstadspolitik,
- miljöpolitik (inklusive naturvård,
- utrikeshandel, handels- och investeringsfrämjande (direktiven nämner särskilt regionalt samarbete över nationsgränser),
- konsumentpolitik,

- politikområdet Regional samhällsorganisation, samt
- allmänna bidrag till kommuner (det kommunala utjämningssystemet).

Därutöver har ett stort antal verksamheter som *kommuner och landsting* bedriver, med ovanstående avgränsning av begreppet, anknytning till regional utveckling. Flera av dessa är obligatoriska, som fysisk planering och regional utvecklingsplanering, kollektivtrafik och gymnasieskola. Andra är frivilliga, så som näringslivsfrämjande insatser, natur- och miljövård och regional kulturverksamhet samt stöd till FoU, högre utbildning och folkhögskolor. Sammantaget omsluter också dessa verksamheter tiotals miljarder kronor per år.

Denna avgränsning av regional utveckling är långtifrån entydig. Exempelvis tillgodoser utbildningspolitiken såväl samhälleliga som individuella behov. Utifrån ovanstående definition väljer kommittén att inom utbildningspolitiken främst intressera sig för högre utbildning samt gymnasieskola, gymnasial vuxenutbildning, kvalificerad yrkesutbildning och folkhögskolor. På motsvarande sätt intresserar kommittén sig inom arbetsmarknadspolitiken främst för insatser som syftar till att säkerställa kompetensförsörjningen och arbetsmarknadens funktionssätt snarare än att försörja eller bereda enskilda individer sysselsättning. Liknande avgränsningar har på mer eller mindre goda grunder gjorts också inom andra politikområden.

1.2.2 Kommitténs kriterier

I betänkandet (SOU 2003:123) *Utvecklingskraft för hållbar välfärd* definierade Ansvarskommittén sex kriterier som ska vara vägledande för fördelning av ansvar mellan olika samhällsnivåer och offentliga organ:

- demokrati och legitimitet,
- hushållning och effektivitet,
- finansiering,
- lägsta effektiva nivå,
- rättsäkerhet, samt
- likvärdighet.

De fyra förstnämnda kriterierna

Demokrati och legitimitet samt hushållning och effektivitet är de grundläggande kriterier som den stegvisa analysen i kapitel 3 kretsar kring. Där definieras de problem kommittén har att lösa och diskuteras uppgiftsfördelning, geografisk indelning och resulterande samhällsorganisation huvudsakligen utifrån demokrati-, legitimitets- och effektivitetsperspektiv. Även finansieringskriteriet har varit vägledande för analysen, i den mening att principen att besluts- och tillhandahållaransvar bör åtföljas av finansieringsansvar löper som en röd tråd genom framställningen. I avsnitt 3.6 diskuteras frågan om framtida kommunala organ på regional nivå, i likhet med landstingen i dag, ska ha beskattningsrätt. På liknande sätt har resonemang om lägsta effektiva nivå varit vägledande för resonemangen om ansvarsfördelning mellan olika samhällsnivåer samt mellan staten och den kommunala sektorn i avsnitt 3.2 respektive 3.3.

Rättssäkerhet

Rättssäkerhetskriteriet har inte kunnat tillämpas lika allmänt i analysen, av det enkla skälet att det är svårt att dra några generella slutsatser om hur en förändrad uppgiftsfördelning mellan olika samhällsnivåer och -organ påverkar rättssäkerheten. En förutsättning för rättssäkerhet är dock att den ansvariga myndigheten besitter nödvändig kompetens. I den meningen har rättsäkerhet varit vägledande för överväganden som handlat om underlätta personalförsörjning, kunskapsförsörjning och en kritisk massa av resurser för regional utveckling. Det förs också på flera ställen – bland annat i avsnitt 3.3.4 och 3.5.2 – resonemang om betydelsen av att hålla isär prioriteringsbeslut av politisk karaktär från mer renodlade myndighetsuppgifter som tillsyn, tillståndsgivning och rättstillämpning, i grunden utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

Likvärdighet

Likvärdighetskriteriet, slutligen, är mer problematiskt. Den första fråga som inställer sig är vad som utmärker en likvärdig regional utveckling. Målet för den tidigare regionalpolitiken var regional balans. Det traditionella medlet för att åstadkomma detta är

överföring av resurser från expansiva landsändar till regioner med svagare sysselsättning, huvudsakligen i form av företagsstöd och andra selektiva åtgärder. Något tillspetsat skulle man således kunna hävda att man genom olikartade finansieringsvillkor försökte åstadkomma en mer likvärdig regional utveckling.

Resultaten av den traditionella regionalpolitiken är diskutabla. Bland annat därför fokuserar den nya regionala utvecklingspolitiken på tillväxt i alla delar av landet, men fördelar alltjämt sina resurser efter regionalpolitiska principer. Tillväxt och utjämning kräver dock delvis olika prioriteringar. Denna målkonflikt diskuteras närmare i avsnitt 3.1.2.

Med ett visst mått av förenkling kan man säga att det finns två skolor när det gäller synen på tillväxt och utjämning, beroende på vilket av dessa mål man utgår ifrån. Den ena skolan menar att det långsiktigt är samhällsekonomiskt lönsamt att samhället balanserar den starka ”naturliga” koncentrationen av tillväxtdrivande investeringar i storstads- och universitetsregioner med kompenserande investeringar i mindre gynnade landsändar, detta för att även de ska kunna bidra till den samlade tillväxten och för att minimera de samhällskostnader som stora flyttströmmar för med sig i såväl avfolkningsbygder som snabbväxande regioner. Den andra skolan hävdar att även samhällets investeringar för tillväxt bör koncentreras till de regioner som har störst tillväxtpotential, för att den vägen maximera tillväxten. Denna kan sedan omfördelas av samhället efter likvärdighets- och andra kriterier. Dessutom anses dynamiska tillväxtcentra ha spridningseffekter som på sikt genererar tillväxt i ett allt vidare omland, allt eftersom pendlingsavstånden ökar och innovationssystem blir mer oberoende av avståndsfaktorn.

Det ligger inte i Ansvarskommitténs uppdrag att ta ställning till den övergripande balansen mellan tillväxt och utjämning, lika lite som att överväga tillväxtpolitikens innehåll och inriktning. Däremot utmynnar problemanalysen i avsnitt 3.1.2 i slutsatsen att tillväxt- och utjämningsansvaret i görligaste mån bör hållas isär, på så sätt att staten genom nationella mål, ekonomisk utjämning samt uppföljning och utvärdering, ansvarar för fördelningen mellan regioner, medan varje region själv, utifrån egna förutsättningar och politiska prioriteringar, utformar och genomför en hållbar regional tillväxtstrategi.

1.2.3 Andra vägledande värden

Vid sidan av ovanstående kriterier anges också i tilläggsdirektiven ett antal tvärsektoriella mål som ska vara vägledande för kommitténs arbete, främst hållbarhet, jämställdhet och integration. Därutöver anges att kommittén ska anlägga ett tydligt medborgarperspektiv och beakta fördelningspolitiska effekter. När det gäller den sistnämnda frågan hänvisas till ovanstående resonemang om likvärdighet. Övriga frågor förtjänar dock redan här en närmare granskning.

Medborgarperspektivet

Redan i sitt delbetänkande slog Ansvarskommittén fast att dess överväganden skulle utgå från ett medborgarperspektiv. Fokus i denna verksamhetsgenomgång har satts på medborgarens roll som väljare, skattebetalare och aktiv samhällsmedborgare. Medborgarperspektivet tar sig därför främst uttryck i de resonemang som förs om demokratiskt inflytande, lägsta effektiva nivå och självstyre, överskådlighet och transparens i samband med att uppgiftsfördelning mellan olika samhällsnivåer (avsnitt 3.2) och organ (avsnitt 3.3) samt den regionala samhällsorganisationen (3.5 och 3.6) diskuteras.

I egenskap av brukare har medborgaren också ett intresse av en väl fungerande samhällsservice som tillgodoser individuella behov. Många uppgifter med anknytning till regional utveckling avser dock allmänt förutsättningsskapande åtgärder eller vänder sig till ett begränsat urval av människor, så som företagsstöd och näringslivsservice. Också när det gäller uppgifter som vänder sig till bredare grupper av medborgare, som högskole- och annan eftergymnasial utbildning, arbetsmarknadspolitik, kultur och kollektivtrafik, står ofta möjligheten att skapa effektiva planerings- och finansieringssystem i fokus. Därför har brukarperspektivet inte kunnat ges en lika framträdande roll som när individuella välfärdstjänster diskuterats.

Hållbarhet

Också hållbarhet har varit en central utgångspunkt för verksamhetsgenomgången, i så måtto att ett övergripande mål för de politikområden som granskats är en hållbar utveckling. Regeringens strategi för hållbar utveckling beskrivs utförligt i avsnitt 2.4.1. Likaså är det uppenbart att ansvarsfördelningen och strukturen i samhällsorganisationen har betydelse för möjligheterna att uppnå en hållbar utveckling. Avgörande i detta sammanhang torde vara ett tvärsektoriellt arbetssätt som ger utrymme att anlägga ett sammanhållet hållbarhetsperspektiv på det regionala utvecklingsarbetet. Läsaren hänvisas också till de generella resonemang som förs om möjligheten till genomslag för nationella mål i avsnitt 3.3.4. Däremot har ingen ansats gjort att värdera vilket politiskt innehåll som leder till en hållbar utveckling, emedan det ligger utanför kommitténs uppdrag.

Jämställdhet

På motsvarande sätt bör även jämställdhet vara betjänt av ett tvärsektoriellt arbetssätt, som ej tillåter att jämställdhetsperspektivet fragmenteras och försvinner bland verksamhetsmålen inom de enskilda sektorsmyndigheternas ansvarsområde. Inte minst därför har jämställdhet givits en framskjuten plats i de tvärsektoriella regionala tillväxtprogrammen. Detta arbete har i sin tur vägletts av de särskilda uppdrag inom området som Blekinge, Västra Götalands och Jämtlands län hade i de regionala tillväxtavtal som föregick tillväxtprogrammen. Vi vet också att urvalsprocesser i flera led tenderar att missgynna kvinnor, varför direktvalda organ ur jämställdhetssynpunkt är att föredra framför indirekt valda organ. I avsnitt 2.4.2 beskrivs politikområdet jämställdhetspolitik och dess betydelse för regional utveckling.

Integration

Lika väl som hållbarhet och jämställdhet bör även integration underlättas av ett tvärsektoriellt arbetssätt, där utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser kan knytas direkt till näringspolitiska och andra tillväxt- och utvecklingsinsatser. Det är en av de bärande tankarna i storstadspolitiken, som beskrivs

närmare i avsnitt 2.4.3. Att den ännu inte uppnått målen torde bland annat hänga samman med att den inte kunnat inordnas i ett övergripande utvecklingsperspektiv, med påföljd att dess tillväxtdel kommit i skymundan.

2 Uppgifter med anknytning till regional utveckling

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av uppgifter med anknytning till regional utveckling. Här beskrivs vilka utvecklingsinstrument som finns inom de aktuella politikområdena samt vilket organ som ansvarar för vad. Fokus är satt på uppgifter som redan i dag hanteras på regional nivå samt på uppgifter för vilka det bedöms vara aktuellt att överväga ett regionalt ansvar.

Fyra grupper av verksamheter

Av de politikområden som ovan identifierats intar den *regionala utvecklingspolitiken* en särställning i och med att dess programmatiska ansats griper över ett stort antal andra politikområden. Dessutom tillhandahåller den ett flertal planeringsverktyg för att samordna insatser inom andra politikområden på regional nivå. De jämförelsevis begränsade egna resurser som den regionala utvecklingspolitiken innehåller är dock fortfarande inriktade på regional kompensation och tar främst sikte på näringslivet och dess förutsättningar. Det senare innebär att dess instrument mycket liknar *näringspolitikens*; symptomatiskt nog finansieras Verket för Näringslivsutveckling, Nutek, genom båda dessa politikområden. Därutöver finansieras insatser för att befrämja företagande inom *forskningspolitiken*, *arbetsmarknadspolitiken*, *landsbygdspolitiken*, *storstadspolitiken* och politikområden med anknytning till *areella näringar* samt politikområdet *Utrikeshandel, handels- och investeringsfrämjande*.

Vid sidan av dessa i vid mening näringspolitiska utvecklingsinstrument gör samhället stora insatser för att säkerställa kompetensförsörjning och väl fungerande arbetsmarknader. Även om *utbildningspolitiken* och *arbetsmarknadspolitiken* väl så mycket syftar till att tillgodose den enskildes behov och önskemål är dess instrument av central betydelse i de samlade ansträngningarna att

skapa goda utvecklingsförutsättningar. Dessutom kräver de i växande utsträckning ett regionalt planeringsperspektiv, vilket tydligt återspeglas i den framträdande roll de fått i de olika regionala programmen (jfr avsnitt 2.1.2–2.1.4). Det gäller även *forskningspolitiken och kulturpolitiken,* som båda är av avgörande betydelse för regional dynamik, idékraft och attraktivitet.

Vidare finner vi en grupp av samhälleliga insatser med särskilt tydlig rumslig dimension som spelar en avgörande roll för utvecklingsförutsättningarna och i växande grad kräver ett regionalt perspektiv. Dit hör planering av *transportinfrastruktur* och kommunikationer, inte minst *kollektivtrafik*, verksamheter som huvudsakligen återfinns inom transportpolitiken. Också den rumsliga planeringen av bostäder, service och andra verksamheter är i allt större utsträckning betjänt av ett regionalt perspektiv, vilket innebär att den *fysiska planeringen* och dess instrument kommer i fokus. Även *miljöpolitiken* reglerar exploateringen av mark och naturresurser.

Slutligen finns ett antal tvärsektoriella mål och politikområden av betydelse för regional utveckling – *hållbar utveckling, jämställdhetspolitik* och *folkhälsopolitik* samt *integrationspolitik och storstadspolitik.* Till denna grupp har även politikområdena *Konsumentpolitik, Regional samhällsorganisation och Allmänna bidrag till kommuner förts.*

Med ett visst mått av förenkling sönderfaller således de för den regionala utvecklingen intressanta politikområdena i fyra huvudområden:

- regional utvecklingspolitik och näringspolitik,
- kompetensförsörjning och dynamiska arbetsmarknader,
- fysisk planering, kommunikationer och miljö, samt
- tvärsektoriella mål och politikområden.

2.1 Regional utvecklingspolitik och näringspolitik

Under denna rubrik ges en överblick över politikområdena regional utvecklingspolitik och näringspolitik samt politikområden med anknytning till näringspolitik. Särskild uppmärksamhet ägnas åt den regionala utvecklingspolitiken och dess instrument – företagsstöd, regionala utvecklingsprogram, regionala tillväxtprogram och strukturfondsprogram – i och med att dessa anger ramverket för det regionala utvecklingsarbetet och även söker

inordna insatser inom ett stort antal andra politikområden. I slutet av avsnittet ges också en överblick över det stora antalet näringspolitiska aktörer.

2.1.1 Regional utvecklingspolitik

Den regionala utvecklingspolitiken introducerades i propositionen 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*. Den syftar till att etablera och utveckla en sammanhållen politik för alla delar av landet, vilken kan anpassas till regionala skillnader och förutsättningar. *Målet* är väl fungerande och hållbara arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet.[1] För att uppnå detta ska ett antal *strategier* utformas, angavs det i propositionen:

- En utvecklad styrning av statlig verksamhet – en effektivare sektorssamordning.
- Tydligare regionalt ansvar för vissa politikområden:
  - Regional utvecklingspolitik,
  - Näringspolitik,
  - Arbetsmarknadspolitik,
  - Utbildningspolitik,
  - Transportpolitik,
  - Forskningspolitik (de delar som avser innovationssystem),
  - Landsbygdspolitik och politikområden inom de areella näringarna,
  - Kulturpolitik.
- Tydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommuner.
- Lärande program som instrument för utveckling.
- Regionala jämförelser som drivkraft för förändring.

Den regionala utvecklingspolitiken har således ambitioner att gripa över de viktigaste av de politikområden som har anknytning till regional utveckling och åstadkomma sektorssamordning genom att förtydliga det regionala ansvaret.

Ett arbete har också inletts på Regeringskansliet som syftar till att formulera en *nationell strategi* för regional utveckling. Resultatet presenterades våren 2006 i *En nationell strategi för regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007–2013* (bilaga till regeringsbeslut,

[1] Budgetproposition för 2007, Utgiftsområde 19, s. 17.

ärendenummer N2006/5089/RUT), som bland annat lägger fast genomförandeorganisationen för den europeiska sammanhållningspolitiken i Sverige under programperioden 2007–2013. Strategin har sedermera vissa smärre justeringar och med titeln *En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning* antagits av den nya regering som tillträdde hösten 2006.

Medel för regional utveckling

Den regionala utvecklingspolitikens resurser återfinns inom statsbudgetens utgiftsområde 19 Regional utveckling. I budgetpropositionen för 2007 har följande medel anslagits:

- 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder 1 496 mkr
- 33:2 Landsbygdslån 1 mkr
- 33:3 Transportbidrag 359 mkr
- 33:4 Glesbygdsverket 27 mkr
- 33:5 och 33:6 Europeiska regionala utvecklingsfonden 1 280 mkr

Summa 3 163 mkr

Huvuddelen av anslag 33:1, det så kallade länsanslaget, fördelas mellan länen i ett särskilt regleringsbrev. I budgetpropositionen för 2006 sägs att behov av medfinansiering av EG:s strukturfonder, stödområdestillhörighet samt särskilda omställningsproblem ska utgöra den huvudsakliga fördelningsnyckeln, men att man även ska beakta behovet av medfinansiering av de regionala tillväxtprogrammen. Länsanslaget kan dels användas till projektverksamhet, dels till företagsstöd – fördelningen mellan dessa båda ändamål avgörs inom respektive län. I de båda försökslänen disponerar de regionala självstyrelseorganen huvuddelen av länsanslaget. I de 13 länen med kommunala samverkansorgan disponerar dessa vissa medel för projektverksamhet, genomgående 40 % av länsanslaget, medan länsstyrelsen disponerar resterande del och ansvarar för företagsstöden.[2] I övriga sex län disponerar länsstyrelserna ensamma länsanslaget. Fördelningen mellan olika län och organ 2005 framgår av sammanställningen i avsnitt 2.5.2.

En del av anslag 33:1 avsätts till central projektverksamhet som beslutas av regeringen eller Nutek. Nutek beslutar även i en rad

[2] I Gotlands och Kalmar län, som tidigare försökslän, disponerar samverkansorganen huvuddelen av länsanslaget och beslutar om vissa företagsstöd.

stödärenden. Nuteks del av anslag 33:1 har legat relativt konstant på drygt 300 miljoner kronor, medan regeringens andel fluktuerat mer, bland annat i samband med försvarsomställningar, och var 42 miljoner kronor 2005.

Tre verksamhetsområden

Den regionala utvecklingspolitiken indelas i tre verksamhetsområden:

- *Programlagt regionalt utvecklingsarbete* som omfattar de regionala tillväxtprogrammen, samt projekt inom EG:s strukturfonder (jfr dessa rubriker nedan).
- *Kapitalförsörjning för regional näringslivsutveckling* som omfattar stödformerna Regionalt investeringsstöd, Regionalt bidrag till företagsutveckling, Sysselsättningsbidrag, Såddfinansiering och Transportbidrag (jfr Företagsstöd nedan).
- *Kommersiell service* som omfattar Stöd till kommersiell service (jfr Företagsstöd nedan).

Projektmedel

Runt hälften av länsanslaget används i dag för att medfinansiera projekt inom de regionala tillväxtprogrammen, vilka också inrymmer flertalet projekt som medfinansieras ur EU:s strukturfonder. År 2005 avsatte de ansvariga länsorganen runt 643 miljoner kronor ur länsanslaget till projektverksamhet. Av detta utgör hälften medfinansiering av strukturfondsprogrammen. Projektverksamheten ökade påtagligt i volym mellan 2000 och 2002 och har sedan legat konstant, för att 2005 minska med 200 miljoner kronor. Ungefär hälften av projektmedlen går till näringslivsinsatser och stora belopp även till forskning och utveckling samt kultur.[3]

[3] Budgetproposition för 2007, Utgiftsområde 19, s. 20f.

Företagsstöd

Under 2005 beviljades sammanlagt drygt 1,25 miljarder kronor i företagsstöd inom de båda senare verksamhetsområdena, fördelade på :[4]

- regionalt investeringsstöd 516 miljoner kronor
- landsbygdsstöd 220 miljoner kronor
- sysselsättningsbidrag 60 miljoner kronor
- såddfinansiering 45 miljoner kronor
- transportbidrag 374 miljoner kronor
- stöd till kommersiell service 38 miljoner kronor
- *Summa* *1 253 miljoner kronor*

I denna summa inryms även företagsstöd som beslutats av Nutek.

Vissa typer av stöd beviljas endast inom de *nationella stödområdena:*

- stödområde A: Norrlands inland samt delar av Dalarnas och Värmlands län,
- stödområde B: huvuddelen av Bergslagen och Norrlandskusten.

Sammanlagt omfattar stödområdena ca 15 % av befolkningen, att jämföra med drygt 30 % i Norge och 40 % i Finland.

Avgränsningen av stödområdet bidrar till att den geografiska *fördelningen av företagsstöden* är högst ojämn. Av de 1 253 miljoner kronor som totalt fördelades 2005 svarade de fyra nordligaste länen för 68 % och Värmlands, Dalarnas och Gävleborgs län för ytterligare 20 %. I Södermanlands, Skåne och Hallands län utbetalades i gengäld under 1 miljon kronor i företagsstöd och i Stockholms och Uppsala län mindre 2 miljoner kronor. Också fördelningen mellan de olika stödformerna skiftar mellan länen. Exempelvis avsatte Västra Götalandsregionen 2005 nästan hälften (14,9 mkr) av sitt samlade företagsstöd (34,5 mkr) till såddfinansiering, hälften så mycket som alla övriga län tillsammans.

[4] Budgetproposition för 2006, Utgiftsområde 19, s. 30, 32 och 34.

Regionala företagsstöd

Regionalt investeringsstöd (tidigare regionalt utvecklingsbidrag) kan lämnas till företag i stödområden som delfinansiering av hårda och mjuka investeringar. Det gäller i hela stödområdet, men stödmöjligheterna är mer begränsade i stödområde B. Här handläggs också ansökningar av Nutek, utom i Västra Götalands län, där Västra Götalandsregionen har denna uppgift.

Sysselsättningsbidrag kan beviljas som ett bidrag per nytt arbetstillfälle till företag som skapar nya och varaktiga arbetstillfällen inom stödområde A och B. Sedan den 1 juli 2005 kan stöd endast utbetalas för nyetableringar, med vissa undantag inom stödområde A. Ansökningar handläggs numera av Nutek, utom i Västra Götalands län, där Västra Götalandsregionen har denna uppgift.

Regionalt bidrag till företagsutveckling (tidigare landsbygdsstöd) kan lämnas till små och medelstora företag i främst gles- och landsbygdsområden i hela landet. Avgränsningen av dessa områden avgörs regionalt. Stödet beslutas av länsstyrelserna, utom i Skåne och Västra Götalands län, där de regionala självstyrelseorganen är beslutsansvariga, samt av vissa kommunala samverkansorgan.

Såddfinansiering kan lämnas i hela landet för att finansiera de inledande faserna i utvecklingen av innovativa produkt- och affärsidéer. Stödet beslutas av länsstyrelserna, utom i Skåne och Västra Götalands län, där de regionala självstyrelseorganen är beslutsansvariga, samt av vissa kommunala samverkansorgan.

Samtliga dessa bidrag, utom regionalt bidrag till företagsutveckling, finansieras ur anslag 33:1. Regeringen har under senare år flera gånger förändrat företagsstöden med syfte att minska användningen av direkta bidrag till företag till förmån regional projektverksamhet och genomförandet av de regionala tillväxtprogrammen. Från 2000 till 2003 har också beviljade belopp inom ovanstående fyra stödformer minskat från 949 miljoner kronor till 643 miljoner kronor. 2005 hade de dock ånyo ökat till 841 miljoner kronor.

Därtill kommer *transportbidrag* som utbetalas till företag i de fyra nordliga länen för att kompensera för kostnadsnackdelar till följd av långa transportavstånd och som beslutas av Nutek. Det finansieras med anslag 33:3 i statsbudgeten.

Stöd till kommersiell service är ett eget verksamhetsområde inom politikområdet Regional utvecklingspolitik, men finansieras genom anslag 33:1. Det utgår i form av investeringsbidrag, servicebidrag

och hemsändningsbidrag till kommuner samt till näringsidkare med försäljning av dagligvaror och drivmedel i serviceglesa områden. I vissa fall kan det även utgå till fackhandel och varubussar. Stödet beslutas av länsstyrelserna, utom i Skåne och Västra Götalands län, där de regionala självstyrelseorganen är beslutsansvariga, samt av vissa kommunala samverkansorgan.

Regionala program

Genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken vilar, som ovan framgått, huvudsakligen på regionala organ – regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan, där sådana finns, och i övriga län på länsstyrelserna. I fokus för den regionala utvecklingsplaneringen står fyra program:

- *Regionala utvecklingsprogram* (RUP) är det övergripande planeringsinstrumentet i respektive län och är tänkt att fungera som en kappa för de mer avgränsade och operativt inriktade tillväxt- och strukturfondsprogrammen liksom för den regionala infrastrukturplaneringen.
- *Regionala tillväxtprogram* (RTP), operativa program för näringslivsutveckling, som arbetas fram i regionala partnerskap.
- *Strukturfondsprogram* för perioden 2007–2013 omfattar för Sveriges del ett nationellt och åtta regionala program för målet Regional konkurrenskraft och sysselsättning samt ett stort antal program för målet Territoriellt samarbete.
- *Länsplaner för regional transportinfrastruktur*.

De tre förstnämnda programmen beskrivs i tur och ordning i de närmast följande avsnitten, medan det sistnämnda programmet avhandlas i avsnitt 2.3.2 *Transportpolitik*.

2.1.2 Regionala utvecklingsprogram (RUP)

Sedan slutet av 1960-talet har länsstyrelserna utarbetat olika typer av strategier för det egna länets utveckling. Inriktningen har med åren förändrats, allt efter rådande utvecklingsparadigm. I samband med riksdagens regionpolitiska beslut 1994 fick länsstyrelserna i uppdrag att i samverkan med andra berörda aktörer utarbeta en *strategi för länets långsiktiga utveckling*. I flertalet län inleddes också

under första halvan av 1990-talet mer eller mindre omfattande strategiarbeten, som även involverade en lång rad andra aktörer – kommuner, landsting, andra statliga myndigheter, universitet och högskolor, intresse- och andra organisationer. I någon mån föregrep dessa strategiarbeten således det mer formaliserade samarbete i regionala partnerskap som i och med EU-medlemskapet 1995 introducerades i Sverige.

Länsstrategierna utvärderas…

I rapporten *Regioner på väg mot 2015* (R1997:11) utvärderade Nutek dessa strategiarbeten och konstaterade bland annat:

- att utvecklingsstrategierna i allt för stor utsträckning liknade varandra och därför inte tillräckligt beaktade skilda regionala förutsättningar,
- att ansatsen genomgående var bred och prioriteringarna otydliga,
- att genomförandet präglades av frivillighet och fromma förhoppningar; det angavs sällan vem som var ansvarig för vad och hur det skulle finansieras,
- att de regionala resurserna var otillräckliga och splittrade på alltför många händer, vilket omöjliggjorde ett verkligt sektorsövergripande arbetssätt; man försökte förverkliga den ”stora regionalpolitikens” ambitioner med den ”lilla regionalpolitikens” resurser, samt
- att det saknades riktlinjer för uppföljning och utvärdering.

Snarare än de förändringar av ansvarsfördelning och struktur som antyddes i rapporten har ansatserna för att komma till rätta med dessa brister tagit sikte på att komplettera den övergripande strategin med mer fokuserade och åtgärdsinriktade program-ansatser, som de regionala tillväxtavtalen/programmen, strukturfondsprogrammen och länsplanerna för regional transportinfrastruktur.

…och ersätts av regionala utvecklingsprogram

I *Förordningen (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete* stadgas således att det regionala självstyrelseorganet, det kommunala samverkansorganet eller – i län där sådana saknas – länsstyrelsen ska utarbeta ett tidsbundet *regionalt utvecklingsprogram* (RUP) som ska ligga till grund för det regionala utvecklingsarbetet. Det ska utarbetas i samråd med kommuner, landsting, näringsliv, organisationer och berörda statliga myndigheter. Det ska innehålla:

- en analys av utvecklingsförutsättningarna och beakta de lokala arbetsmarknadsregionerna och andra relevanta funktionella regioner,
- mål som beaktar såväl riksdagens mål för den regionala utvecklingspolitiken som övriga nationella mål,
- inriktning och prioriteringar av arbetet för en hållbar regional utveckling, samt
- en plan för uppföljning och utvärdering av programmet.

Programmet ska också utgöra ett underlag för samverkan mellan och inom statlig och kommunal verksamhet och beakta möjligheterna till samverkan med andra län och regioner. Också i län med regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan ska länsstyrelserna samordna de statliga myndigheternas insatser. Rent allmänt är formkraven på RUP:en mindre än på de regionala tillväxtprogrammen (RTP). Det gör den också bättre avpassad för kommunala självstyrelseorgan, i det att den lämnar ett betydande utrymme för regional anpassning.

I princip borde arbetet med RUP:en föregå utformningen av de mer åtgärdsinriktade programmen. Den nationella politiska dagordningen innebar dock att turordningen i praktiken blev den omvända: under 2002–03 lades fokus på programarbete för RTP, som 2004 började genomföras, för att sedan flyttas till RUP.

2.1.3 Regionala tillväxtprogram (RTP)

I propositionen 1997/98:62 *Regional tillväxt för arbete och välfärd* introducerades de regionala tillväxtavtalen. Där erbjöds länen att i breda partnerskap av offentliga och privata aktörer komma överens om hur tillgängliga resurser för tillväxt skulle användas. Ett så kallat regionalt tillväxtkapital, som omfattade statliga anslag på ca

30 miljarder kronor, identifierades. Därutöver förutsattes övriga delar av partnerskapet, framför allt kommuner och landsting, bidra till finansieringen. Samtliga län tackade ja till detta erbjudande.

Regionala tillväxtavtal 2000–2003

Ansvaret för att samordna tillväxtavtalsarbetet lades på länsstyrelserna, utom i de fyra försökslänen där de regionala självstyrelseorganen fick denna roll.[5] Avtalen var från början treåriga och avsåg perioden 2000–2002, men förlängdes till och med 2003. Programmen har årligen omslutit runt 1 miljard kronor, fördelade på:

Miljoner kr *År*	*Statliga medel*	*Privata företag*	*Kommuner*	*Lands-ting*	*EU*	*Stiftelser*	*Övriga*	*Totalt*
2000	4 400	2 300	770	160	820	110	110	8 700
2001	5 800	2 900	1 140	200	2 800	90	90	13 300
2002	5 300	2 900	930	400	2 200	140	140	12 100
2003	5 000	3 050	950	520	1 850	120	250	11 800
Totalt	*20 500*	*11 150*	*3 790*	*1 280*	*7 670*	*460*	*1 020*	*45 900*

Av de statliga medlen har länsarbetsnämnderna svarat för runt hälften[6], även om denna andel minskade 2003, medan länsstyrelser och självstyrelseorgan svarat för runt en fjärdedel och universitet och högskolor för 2–3 %. Resterande medel härrör från nationella myndigheter som Nutek, Verket för innovationssystem (VINNOVA), Invest in Sweden Agency (ISA) och Vägverket samt program som Östersjömiljarden.

Stor skillnad mellan länen

Fördelningen mellan länen har dock varit synnerligen ojämn. De sju nordliga skogslänen, med 19 % av landets befolkning, svarade för 67 % av tillväxtavtalens omfattning, medan Stockholms och

[5] Regionförbundet i Kalmar län och Gotlands kommun har behållit denna uppgift, även sedan försöksverksamheten avslutades för deras del.
[6] Huvudsakligen finansiering av arbetsmarknadsutbildningar samt stöd till utveckling av egen näringsverksamhet.

Skåne län, med 34 % av befolkningen, svarade för 1 %. Det återspeglar tydligt fördelningen av tillväxtavtalens viktigaste finansieringsinstrument över landet – statliga medel för regionalpolitiska åtgärder, EU:s strukturfonder och arbetsmarknadspolitiska medel. Det är förklaringen till att det tredje storstadslänet, Västra Götalands län, med tillgång till sådana stödmedel främst i de norra och nordöstra länsdelarna, intog en mellanställning med 17 % av landets befolkning och 8 % av tillväxtavtalens omslutning.

En viktig förklaring till skillnaderna är också att olika län tillämpat mycket olika praxis för vad som räknats in i tillväxtavtalen. Särskilt gäller det arbetsmarknadspolitiska området, där vissa länsarbetsnämnder har redovisat större delen av sin verksamhet inom tillväxtavtalets ram, som ett uttryck för dess regionala utvecklingskaraktär.

På motsvarande sätt har utformningen av avtalen skilt sig påtagligt åt mellan länen, såväl vad gäller indelningen i *insatsområden*, som fördelningen mellan dessa. Näringsdepartementet har summerat dessa insatser nationellt, fördelade på nio insatsområden (andel 2003):

- näringslivsutveckling (50 %),
- kompetensutveckling, FoU (21 %),
- infrastruktur, IT (17 %),
- livsmiljö och lokal utveckling (7 %),
- kultur och besöksnäring (1 %),
- breddade marknader (1 %),
- integration (0 %),
- miljö (0 %), samt
- övrigt (3 %).

Jämfört med tidigare år hade näringslivsutveckling förstärkt sin dominerande ställning. Också infrastruktur och IT hade ökat sin andel, medan kompetensutveckling samt livsmiljö och lokal utveckling minskat något. Många tillväxtavtal var breda program för regional utveckling snarare än fokuserade på näringslivets tillväxtförutsättningar.[7]

En allmän erfarenhet av arbetet med tillväxtavtalen var att de statliga myndigheter som deltagit, liksom de anslag som ingått i det regionala utvecklingskapitalet, omgärdas av *alltför snäva regelverk* för att partnerskapet ska få reellt inflytande över hur de används.

[7] Budgetpropositionen för 2005, Utgiftsområde 19, s . 30–31.

Tillväxtavtalen följs upp

Tillväxtavtalen har årligen följts upp och redovisats av Näringsdepartemenet. De har dessutom utvärderats av Statskontoret i rapporten (2004:5) *Det regionalpolitiska experimentet. Lärande nätverk för regional utveckling?*, vilken främst studerar uppföljnings- och utvärderingsarbetet i länen. Några slutsatser från denna rapport var:

- arbetet i partnerskapen begränsas av motstridiga regelverk och motstridig styrning från olika departement och myndigheter. Med ökad samverkan och kreativitet på regional nivå stiger kraven på den nationella nivån att lära av varandra och bidra till gemensamma lösningar,
- kopplingen mellan det man gör i partnerskapen och de mål som satts upp för den regionala utvecklingspolitiken är oklar,
- effekterna på den ekonomiska tillväxten är svåra att påvisa,
- man har i de flesta län misslyckats med att engagera företagen i arbetet,
- det återstår mycket att göra för att uppnå visionen om ”metodiska lärandesystem” på såväl regional som nationell nivå, även om goda exempel på lärande arbetssätt påträffats.

Regionala tillväxtprogram tar form

De första erfarenheterna från tillväxtavtalen låg till grund för de regionala tillväxtprogram som introducerades i propositionen 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* och som avser perioden 2004–2007. I ett riktlinjebeslut[8] som regeringen tog 2002 gavs detaljerade anvisningar om hur tillväxtprogrammen skulle utformas. De skulle ses som delprogram i de bredare regionala utvecklingsprogram som ska utarbetas i varje län och bör även stämmas av med strukturfondsprogram, länsplaner för regional transportinfrastruktur och aktuella nationella program. Regeringen efterlyste också ett mer processorienterat arbetssätt, en större koncentration på tillväxtskapande åtgärder och bredare partnerskap. Inte minst ville man ge kommunerna och lokala utvecklingsgrupper ökat utrymme, och efterlyste även kompetens inom miljö, jämställdhet, integration, mångfald och ungdomsfrågor.

[8] Bilaga till regeringsbeslut 2002-11-14 nr II 12..

En viktig skillnad gentemot de tidigare tillväxtavtalen var också att kommunala samverkansorgan hunnit bildas i sju län och fick där ansvaret för att samordna arbetet med de nya tillväxtprogrammen.

Programarbetet inleddes med en *analys* av styrkor, svagheter, möjligheter och hot. Denna så kallade SWOT-analys skulle särskilt behandla arbetskraftsförsörjning, entreprenörskap, företagande och företagsklimat samt innovationssystem och kluster. Därutöver skulle programmen enligt riktlinjerna innehålla:

- ett övergripande mål,
- ett begränsat antal insatsområden, vilka skulle motiveras,
- konkreta, tidsatta och utvärderingsbara mål för varje insatsområde,
- handlingsprogram för varje insatsområde, i vilket konkreta åtgärder skulle anges, samt
- hållbarhetsstrategier för varje handlingsprogram.

Till målen skulle mätbara *indikatorer* kopplas, som bygger på individbaserad statistik och som presenteras uppdelade på kön. Målstrukturen skulle innehålla aktivitetsmål, resultatmål och effektmål. Programmen *finansieras* med statliga medel som återfinns inom ett flertal politikområden med anknytning till regional utveckling. Därutöver förutsattes medfinansiering från såväl kommuner, landsting och näringsliv, som från strukturfondsprogrammen. Tillväxtprogrammen skulle enligt riktlinjerna innehålla en indikativ finansieringsplan, som för varje insatsområde och år anger respektive parts insats. Programmen skulle också innehålla en *uppföljningsplan*. Därutöver ska en utomstående granskare följa programmet.

De programutkast som under 2003 utarbetades av de regionala partnerskapen överlämnades till Institutet för Tillväxtpolitisk Studier (ITPS), som granskade programmen. Resultaten av denna granskning redovisas i rapporten *Ex antebedömning av de regionala tillväxtprogrammen.* Därefter har programmen godkänts av regeringen.

Programarbetet följs upp

Näringsdepartementet har följt upp programarbetet[9] genom att bland annat intervjua de samordningsansvariga i respektive län. Uppföljningen visar på ett genomgående gott intresse från regionala organ, kommuner samt universitet och högskolor, medan det varit svagare i näringslivet och särskilt bland nationella myndigheter. Några av de berörda nationella myndigheterna har till och med uppgivit att de inte kommer att delta i genomförandet av tillväxtprogrammen, bland annat med hänvisning till resursbrist.

Fyra års ytterligare erfarenhet av samverkan i partnerskap har ökat förståelsen för och utvecklat effektivare rutiner för ett processinriktat arbetssätt. Tillväxtprogrammens tydligare fokus på näringslivets tillväxtförutsättningar har dessutom mottagits positivt av partnerskapen och anses ha bidragit till ett ökat engagemang från såväl kommun- som näringslivsföreträdare. Lika fullt har det varit svårt att intressera näringslivet för det övergripande, strategiskt inriktade programarbetet.

Såväl ITPS[10] som samordnarna pekar emellertid också på *kvardröjande problem.* Särskilt kritisk är man mot nationella organ som uppfattas sakna såväl helhetssyn som intresse och förståelse för ett sektorsövergripande regionalt utvecklingsarbete. En viktig förklaring anses vara ren okunskap om vilka skyldigheter och möjligheter tillväxtprogrammen innebär. Likaså anges blotta mängden program skapa förvirring och en viss mättnad. Förutom tillväxtprogrammen och de tidigare tillväxtavtalen diskuteras en likartad problematik av i stort sett samma partnerskap i samband med regionala utvecklingsprogram, olika EU-program och länsplaner för regional transportinfrastruktur. Såväl samordnarna som ITPS är också kritiska till direktivens detaljeringsgrad som begränsar möjligheterna till en självständig regional ansats i analys och program. För att komma runt de låsningar som sektoriseringen skapar efterfrågar man från flera län ett sammanhållet, tvärsektoriellt tillväxtkapital med större möjligheter att samordna och omfördela de statliga medel detta kapital skulle omfatta.

[9] Näringsdepartementet (PM N2003/8926/RUT), s. 17ff.
[10] ITPS (2003).

2.1.4 Strukturfondsprogram

Sedan Sverige 1995 blev medlem av EU har den europeiska sammanhållningspolitiken kommit att spela en dominerande roll i regionalpolitiken, och dess arbetssätt har påtagligt influerat den nya regionala utvecklingspolitiken. Den europeiska sammanhållningspolitiken bedrivs i *sjuåriga program* och finansieras av de fyra *strukturfonderna*, främst *Europeiska Regionala Utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska Socialfonden (ESF).* Grundläggande krav för att få stöd från strukturfonderna är:

- additionalitet (att EU-medlen ska komplettera och aldrig får ersätta nationella medel),
- koncentration (att medlen ska användas där de bäst behövs),
- nationell medfinansiering, samt
- partnerskap (nära samverkan mellan kommissionen, medlemslandet, medverkande myndigheter och andra aktörer).

Programperioden 2000–2006

Under programperioden 2000–2006 avsattes totalt ca *20 miljarder kronor* ur strukturfonderna till Sverige. Till detta kom ungefär lika mycket i nationell medfinansiering samt privat finansiering. Huvuddelen av resurserna avsattes till de sju *Målprogrammen* – två *Mål 1-program* och fyra *Mål 2-program*, alla sex geografiskt avgränsade, samt det nationella programmet *Växtkraft Mål 3.* Därtill fanns flera nationella såväl som regionala program inom ramen för *gemenskapsinitiativen* och ett stort antal *innovativa åtgärder.*

Mål för utveckling

Huvuddelen av strukturfondernas medel avsattes för att främja de tre mål som satts upp för programperioden 2000–2006.

- *Mål 1* skulle främja utvecklingen och den strukturella anpassningen av regioner som släpar efter i utvecklingen och omfattade regioner med en BNP per capita som är lägre än 75 % av EU-genomsnitt samt glesbefolkade områden i Sverige och Finland. Det fanns två sådana programområden i Sverige.

- *Mål 1 Norra Norrland* omfattade hela Västerbottens och Norrbottens län och hade länsstyrelsen i Norrbottens län som förvaltningsmyndighet.
- *Mål 1 Södra Skogslänsregionen* omfattade hela Västernorrlands och Jämtlands län samt delar av Värmlands, Dalarnas och Gävleborgs län och hade länsstyrelsen i Jämtlands län som förvaltningsmyndighet.

Totalt bidrog EU under programperioden med 722 miljoner euro till Sveriges Mål 1-regioner. EU bidrog med upp till 50 % av projektets kostnad, i vissa fall med upp till 85 %.

- *Mål 2* skulle stödja den ekonomiska och sociala omställningen i industri- och landsbygdsregioner med strukturella problem. Det fanns fyra sådana programområden i Sverige.
  - *Mål 2 Norra* omfattade huvuddelen av Gävleborgs och Västmanlands län samt sydöstra Dalarnas län och hade Länsstyrelsen i Gävleborgs län som förvaltningsmyndighet.
  - *Mål 2 Västra* omfattade delar av Örebro, Värmlands och Västra Götalands län, varav Norra Bohuslän och Fyrstadsområdet fasades ut under perioden. Förvaltningsmyndighet var länsstyrelsen i Örebro län.
  - *Mål 2 Södra* omfattade delar av Östergötlands, Kalmar, Jönköpings, Kronobergs och Blekinge län, varav Kinda, Tingsryds och Sölvesborgs kommuner fasades ut under perioden. Förvaltningsmyndighet var länsstyrelsen i Jönköpings län.
  - *Mål 2 Öarna* omfattade Gotland och ca 300 bebodda öar utan fast landförbindelse och hade länsstyrelsen i Jönköpings län som förvaltningsmyndighet.

  Totalt avsatte EU under programperioden med ca 423 miljoner euro till Sveriges Mål 2-regioner. EU bidrog med upp till 50 % av projektets kostnad.
- *Växtkraft Mål 3* stödde projekt som anpassar och moderniserar system och strukturer för utbildning, yrkesutbildning och sysselsättningsåtgärder. Programmet omfattade hela landet och hade Svenska ESF-rådet som förvaltningsmyndighet. I Mål 1-området ingick dock Växtkraft Mål 3 som en del av Mål 1-programmet. Totalt bidrog EU under programperioden med 748 miljoner euro till Växtkraft Mål 3 i Sverige.

Gemenskapsinitiativ

Gemenskapsinitiativen var inriktade mot problem som är gemensamma för olika delar av EU. Till dem hade sammanlagt 5,35 % av strukturfondsmedlen öronmärkts.

- *Interreg III* syftade till att utveckla samarbetet över nationsgränser och hade tre inriktningar.
  - *Interreg IIIA* avsåg samarbete mellan regioner på ömse sidor om nationsgränser. Fem sådana programområden berörde Sverige:
    - Interreg IIIA Öresund,
    - Interreg IIIA Sverige-Norge (med fyra geografiska delområden),
    - Interreg IIIA Skärgården,
    - Interreg IIIA Kvarken-Mittskandia samt
    - Interreg IIIA Nord (med tre överlappande delområden).
  - *Interreg IIIB* avsåg transnationellt samarbete och prioriterade transeuropeiska nät (TEN) och regional utvecklingsplanering (ESDP). Sverige berördes av tre sådana programområden:
    - Interreg IIIB Östersjön,
    - Interreg IIIB Nordsjön samt
    - Interreg IIIB Norra Periferin.
  - *Interreg IIIC* stödde samarbete mellan regioner i EU och regioner i dess grannländer.

  Interreg var det största av gemenskapsinitiativen. EU bidrog under programperioden 2000–2006 med 163,7 miljoner euro till Interregprogrammen i Sverige.
- *Leader+* gav stöd till projekt som med nyskapande och innovativa metoder utvecklar och förnyar landsbygden inom alla delar av Sverige utom de fyra nordliga länen. EU bidrog under programperioden med ca 40,5 miljoner euro till Leader+ i Sverige. Lokala aktionsgrupper (LAG), som bildats av offentliga, ideella och privata organisationer, fördelade projektmedel efter en fastställd utvecklingsplan. Förvaltningsmyndighet var Glesbygdsverket.
- *Equal* stödde projekt som motverkar diskriminering, utslagning och ojämlikheter på arbetsmarknaden. EU bidrog med ca 86,2 miljoner euro till Equal i Sverige. Projekten drevs av

partnerskap av offentliga, ideella och privata organisationer. Ansvarig myndighet var Svenska ESF-rådet.

- *Urban II* syftade till att skapa ekonomisk och social förnyelse i stadsområden med hög arbetslöshet, ohälsa och utbrett bidragsberoende. I Sverige fanns under programperioden 2000–2006 ett sådant program, vilket omfattade delar av Göteborg och till vilket EU bidrog med 5,3 miljoner euro. Förvaltningsmyndighet var Länsstyrelsen i Örebro län.

Innovativa åtgärder

Runt en procent av regionala utvecklingsfondens medel avsattes till så kallade innovativa åtgärder, som syftade till att minska de regionala skillnaderna inom områdena innovation, forskning och teknisk utveckling samt IT-användning. Projektansökningar lämnades till kommissionen den 31 maj varje år. Max två projekt per region – i Sverige Övre Norrland, Mellersta Norrland, Östra Mellansverige och Sydsverige – beviljades medel vid varje ansökningsomgång.

Halvtidsutvärdering

Under 2003 utfördes halvtidsutvärderingar av samtliga EU-program. Utvärderingarna av Mål 1- och 2-programmen, vissa Interreg IIIA-program samt URBAN II-programmet upphandlades av Nutek och har sammanställts i rapporten *EU:s strukturfonder – ett verktyg för regional utveckling.* Utvärderingarna visar att genomförandet är på god väg, att besluts- och utbetalningsnivåer ligger bra till samt att projekten genomgående är av hög kvalitet och bedöms bidra till att nå de snävare, kortsiktiga målen för programmen. Däremot är det mer tveksamt vilka långsiktiga effekter de kommer att ha. Många projekt anses ha alltför allmän inriktning och sakna tydliga mål och avgränsning. I allt väsentligt kvarstår också den övergripande regionalekonomiska problembilden i målområdena.

Programmen har givit flera typer av *mervärde*:

- verksamheter som annars inte blivit av har kommit igång,
- nya samarbetskonstellationer har bildats,
- nya tankesätt och arbetsformer har utvecklats.

Interregprogrammen förefaller genomgående ha skapat större mervärde än målprogrammen, inte minst genom att identifiera gränshinder. Däremot har de inte rått på dessa gränshinder i den utsträckning man räknat med, eftersom dessa i de flesta fall utgörs av nationell lagstiftning.

Halvtidsutvärderingarna pekar också ut områden där *förbättringar* krävs under resterande del av programperioden:

- Genomförandeorganisationerna bör mer främja lärande mellan projekten.
- Mer uppmärksamhet bör ägnas åt systematisk uppföljning av projekten.
- Indikatorer och uppföljningssystem behöver utvecklas ytterligare för att bli mer användbara.
- Precisionen i målen behöver öka.
- Insatserna bör fokuseras ytterligare på grundläggande infrastruktur och tydligt avgränsade strategiska satsningar.
- Genomförandet domineras alltför mycket av offentliga organ och kräver ökad medverkan av privat och ideell sektor.
- De horisontella målen – jämställdhet, integration och hållbarhet – behöver integreras bättre.

Sammanhållningspolitik för perioden 2007–2013

I februari 2004 lämnade Europeiska kommissionen sitt förslag till sammanhållningspolitik inom EU för perioden 2007–2013. Förslaget innebär att sammanhållningspolitiken 2007–2013 koncentreras till tre mål som ersätter dagens mål och gemenskapsinitiativ:

- *Konvergens* – insatser för tillväxt och skapande av arbetstillfällen i regioner med en BNP per capita under 75 % av EU-genomsnittet (inklusive de regioner som skulle tillhöra denna kategori om sammanhållningspolitiken enbart hade omfattat de gamla medlemsländerna). Medlemsländer med en BNP per capita under 90 % av EU-genomsnittet föreslås också kunna få stöd ur sammanhållningsfonden för att finansiera transport- och miljöprogram. Målet ersätter det tidigare Mål 1 och kommer ej att beröra Sverige.

- *Regional konkurrenskraft och sysselsättning* – insatser utanför de minst utvecklade regionerna för att förutse och främja ekonomiska förändringar enligt Lissabonagendan. Insatserna är samlade under tre prioriterade teman:
  - innovation och kunskapssamhälle,
  - tillgänglighet, miljö och riskförebyggande, samt
  - fler och bättre jobb.

  Målet ersätter de tidigare Mål 2 och 3 och är tillämpligt i hela Sverige. Det finansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden (regionala program) och Europeiska Socialfonden (ett nationellt program med regionala planer).
- *Territoriellt samarbete,* som bygger vidare på Interreg och syftar till ökad integration och samarbete för att främja utvecklingen i Europas regioner. Målet föreslås gälla gränsregionala, transnationell och interregionala program.

Sammanlagt föreslås 0,41 % av medlemsländernas samlade BNI avsättas för sammanhållningspolitiken, vilket motsvarar ca 336 miljarder euro i 2004 års priser. 78 % av detta föreslås gå till konvergensmålet, 18 % till regional konkurrenskraft och sysselsättning, jämt fördelade mellan nationella och regionala program, samt 4 % till europeiskt territoriellt samarbete.

Glest befolkade regioner i norra Sverige och Finland, som i dag får stöd inom Mål 1, förslås ej få behålla denna särställning. I stället ska de hanteras inom målet för regional konkurrenskraft och sysselsättning, dock med särskilda hänsynstaganden vad gäller medfinansieringen från EU.

Svensk genomförandeorganisation 2007–2013

I *En nationell strategi för regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007–2013* lade regeringen sommaren 2006 fast den svenska genomförandeorganisationen för sammanhållningspolitiken under kommande programperiod.

Målet Regional konkurrenskraft och sysselsättning

Huvuddelen av resurserna koncentreras till målet *Regional konkurrenskraft och sysselsättning.* Inom ramen för detta mål utformas *åtta regionala program* för Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och *ett nationellt program* med åtta regionala planer för Europeiska socialfonden (ESF). För genomförandet av dessa program indelas Sverige i åtta regioner:

- Övre Norrland (Norrbottens och Västerbottens län).
- Mellersta Norrland (Jämtlands och Västernorrlands län).
- Norra Mellansverige (Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län).Stockholm (Stockholms län).
- Östra Mellansverige (Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Örebro och Västmanlands län).
- Västsverige (Västra Götalands och Hallands län).
- Småland och öarna (Jönköpings, Kronobergs, Kalmar och Gotlands län).
- Sydsverige (Skåne och Blekinge län).

För det nationella programmet avsätt uppskattningsvis 5,5 miljarder kronor från ESF och för de åtta regionala programmen avsätts i storleksordningen 7,4 miljarder kronor från ERUF, indikativt fördelade på följande vis:

• Övre Norrland	1 922 mkr
• Mellersta Norrland	1 399 mkr
• Norra Mellansverige	1 545 mkr
• Stockholm	297 mkr
• Östra Mellansverige	641 mkr
• Västsverige	503 mkr
• Småland och öarna	534 mkr
• Sydsverige	559 mkr

I varje region bildas ett *strukturfondspartnerskap*, som är gemensamt för båda programmen. Det ska bestå av representanter för kommuner och landsting samt för länsstyrelser, länsarbetsnämnder och social ekonomi. Regeringen utser, efter nominering från respektive programområde, en ordförande, som i sin tur väljer en sekreterare för strukturfondspartnerskapet. Detta tar, efter

tjänstemannaberedning, ställning till ansökningar om medfinansiering ur såväl ERUF- som ESF-programmen.

Det formella beslutet om medfinansiering fattas dock av regionalt placerade tjänstemän på *förvaltningsmyndigheterna* – Nutek för ERUF och Svenska ESF-rådet för ESF.

Följande myndigheter har utsetts av regeringen att samordna framtagandet av förslag till regionala program inom ERUF:s område:

- Övre Norrland: länsstyrelsen i Norrbottens län,
- Mellersta Norrland: länsstyrelsen i Jämtlands län,
- Norra Mellansverige: länsstyrelsen i Gävleborgs län,
- Stockholm: länsstyrelsen i Stockholms län,
- Östra Mellansverige: länsstyrelsen i Örebro län,
- Västsverige: Västra Götalandsregionen,
- Småland och öarna: länsstyrelsen i Jönköpings län,
- Sydsverige: Region Skåne.

Ett nationellt program för ESF utarbetas inom Regeringskansliet.

Territoriellt samarbete

Vid sidan av målet Regional konkurrenskraft och sysselsättning berörs Sverige också av ett antal program för målet *Territoriellt samarbete:*

- Gränsregionala program (Nordkalotten, Bottenhavet, Sverige-Norge, Mellersta Östersjön, Sydöstra Östersjön samt Öresund-Kattegatt-Skagerack).
- Transnationella program (Östersjöprogrammet, Nordsjöprogrammet samt Norra Periferiprogrammet).
- Interregionala program.

Gemensamt för dessa program är att de involverar två eller flera medlemsländer.

Sverige tilldelas sammanlagt 2,1 miljarder kronor inom målet territoriellt samarbete, varav 1 676 miljoner kronor avsätts för gränsregionala program och 414 miljoner kronor för transnationella program.

Arbetet med strukturfonderna

Arbetet med strukturfondsprogram består i princip av tre faser – programarbete, genomförande och utvärdering.

Programarbetet leds av den myndighet som regeringen angivit för respektive program – för de åtta regionala programmen för ERUF sex länsstyrelser och två landsting. Det involverar också andra offentliga, privata och ideella organisationer, främst länsstyrelser, kommuner, landsting och kommunala samverkansorgan. Programarbetet stäms av med regionala utvecklingsprogram – i de län där sådana hunnit utarbetas – regionala tillväxtprogram och andra relevanta planer. Sedan programförslaget förankrats i det regionala partnerskapet sänds det till regeringen för behandling. Därefter översänds de till kommissionen, som efter eventuella justeringar godkänner dem.

Under *genomförandefasen* fördelas medel löpande efter ansökan till enskilda projekt eller sammanhållna delprogram. De flesta projekt initieras, förankras och/eller medfinansieras inom de regionala partnerskapen innan ansökan lämnas in. Därefter bereds de – under den förra programperioden av länsvisa beredningssekretariat som var lokaliserade till de regionala självstyrelseorganen eller samverkansorganen, där sådana fanns, annars till länsstyrelsen. Ansökningarna bedöms och prioriteras sedan av strukturfondspartnerskapet, varefter det formella beslutet om medfinansiering fattas av förvaltningsmyndigheten.

Programmen *utvärderas* under programarbetet och därefter efter halva programperioden och slutligen efter det att programmet avslutats. Utvärderingarna syftar till att säkerställa att medlen används effektivt och i överensstämmelse med programmet. Särskilda övervakningskommittéer ansvarar för kontroll och uppföljning, men det faktiska arbetet görs vanligen av fristående experter.

2.1.5 Näringspolitik och anknytande politikområden

Förutom politikområdet Näringspolitik finns ett antal politikområden som innehåller näringspolitiska instrument och/eller utgör näringspolitik för enskilda sektorer.

Näringspolitik

Målet för näringspolitiken är att främja en hållbar tillväxt och en ökad sysselsättning genom insatser för ökad konkurrenskraft och fler och växande företag. Politikområdet omfattar fem verksamhetsområden:

- Entreprenörskap och företagande.
- Innovation och förnyelse.
- Konkurrens.
- Regler, tillstånd och tillsyn.
- Omvärldsanalys, utvärdering och statistik.

I budgetpropositionen för 2007 föreslås att sammanlagt *2,2 miljarder kronor* anslås till politikområdet. Av dessa medel avsätts en betydande del till förvaltningen av det stora antal myndigheter och andra statliga aktörer som ryms inom politikområdet. Viktigast av dessa, ur ett *regionalt* utvecklingsperspektiv, är:

- Verket för näringslivsutveckling (Nutek).
- Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS).
- ALMI Företagspartner AB.
- Sveriges Rese- och Turistråd.
- Stiftelsen Industrifonden.
- Stiftelsen Svensk Industridesign (SVID) samt
- Innovationsbron AB.

I avsnitt 2.1.7 beskrivs dessa och andra näringspolitiska aktörer närmare.

Det ojämförligt största verksamhetsanslaget inom politikområdet går till rymdverksamhet, 613 miljoner kronor, medel som används till industriutvecklingsprojekt, fjärranalys och forskning inom ramen för European Space Agency (ESA). Av övriga verksamhetsanslag märks bland annat:

- Näringslivsutveckling m.m. (disponeras av Nutek) 375 mkr
- Turistfrämjande 111 mkr
- Geologisk undersökningsverksamhet 170 mkr
- Utvecklingsprogram för ökad konkurrenskraft 200 mkr

Inom ramen för det sistnämnda anslaget fördelas 2006–2010 sammanlagt 1 miljard kronor till utvecklingsprogram för sex strategiska branscher; näringslivet förutsätts satsa lika mycket.

Utrikeshandel, handels- och investeringsfrämjande

Politikområdet innehåller två verksamhetsområden, handels- och investeringsfrämjande samt internationell handelspolitik och inre marknad, varav det förstnämnda är av störst intresse i detta sammanhang. *Målet* för denna del av politikområdet är ökad svensk export och ökade utländska direktinvesteringar i Sverige.

I budgetpropositionen för 2007 har sammanlagt *413 miljoner kronor* anslagits till politikområdet. Av dessa anslås 224 miljoner kronor till exportfrämjande. Huvuddelen av detta anslag disponeras av Sveriges Exportråd, som ägs gemensamt av staten och näringslivet. Vidare anslås 56 miljoner kronor till investeringsfrämjande, medel som finansierar Invest in Sweden Agency (ISA). ISA är en statlig myndighet med uppgift att främja utländska direktinvesteringar i Sverige och som bland annat har ett betydande samarbete med kommuner och regionala organ. Dessa och andra näringspolitiska aktörer beskrivs närmare i avsnitt 2.1.7.

Arbetsmarknadspolitik

Arbetsmarknadspolitiken behandlas närmare i avsnitt 2.2.2. Av dess instrument har några dock näringspolitisk karaktär. Främst gäller det programmet *Start av näringsverksamhet*. År 2004 fördelades 0,8 miljarder kronor för detta ändamål av Arbetsmarknadsverket genom länsarbetsnämnderna.

Forskningspolitiken

Forskningspolitiken behandlas närmare i avsnitt 2.2.1. De medel som anslås till Verket för Innovationssystem (VINNOVA) redovisas dock inom utgiftsområde 24 *Näringsliv*, som ett uttryck för verksamhetens näringspolitiska karaktär. I budgetpropositionen för 2007 anslås sammanlagt *1,5 miljarder kronor* till detta ändamål, varav 132 miljoner kronor i förvaltningskostnader och inte mindre än 1 405 miljoner kronor till forskning och utveckling. VINNOVA:s verksamhetsanslag har stigit snabbt och planeras fram till 2008 öka med ytterligare drygt 300 miljoner kronor. En betydande del av dessa medel avsätts till program under rubriken *Regionala innovationssystem,* där regionala och lokala projektägare och samar-

betspartners spelar en framträdande roll. Verksamheten presenteras närmare i avsnitt 2.1.7.

Livsmedelspolitik

Målet för livsmedelspolitiken är en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar livsmedelsproduktion som speglar konsumenternas efterfrågan. Politikområdet omfattar *jordbruks- och fiskepolitiken* samt området säkra livsmedel. Volymmässigt domineras politikområdet starkt av den gemensamma europeiska jordbrukspolitiken och dess stödformer. I budgetpropositionen för 2007 har sammanlagt *9,4 miljarder kronor* anslagits till livsmedelspolitik, varav 7,1 miljarder kronor utgörs av gårdsstöd och djurbidrag med mera och 1,4 miljarder kronor utgörs av intervention och exportbidrag för jordbruksprodukter.

Centrala myndigheter för jordbruks- och fiskepolitiken är Jordbruksverket respektive Fiskeriverket. På regional nivå svarar länsstyrelserna för handläggning, beslut och kontroll i enskilda stöd- och andra ärenden genom sina lantbruksenheter respektive fiskerienheter eller motsvarande. Jordbruksverket är dock enda utbetalningsställe för stöd finansierade av Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ).

Jordbruksstöden och hantering av stödansökningar regleras av såväl EG-förordningar som nationell lagstiftning. Möjligheterna till regional tillämpning är därmed begränsade. Lika fullt förekommer det skillnader mellan länsstyrelserna i såväl beslutsfattande som kontroll.[11]

Skogspolitik

Skogspolitiken har ett *produktionsmål*, som innebär att skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning, samt ett miljömål, som innebär att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras.

I budgetpropositionen för 2006 anslås *857 miljoner kronor* till skogspolitik, varav två tredjedelar går till olika insatser inom skogsbruket. Dessa, liksom tillsynen inom området, sköts av Skogsstyrelsen. Den 1 januari 2006 sammanfördes Skogsstyrelsen

[11] Budgetpropositionen för 2006, utgiftsområde 23, s. 65.

och de tio regionala skogsvårdsstyrelserna till en myndighet, Skogsstyrelsen. Försöksverksamheten på Gotland, där skogsvårdsstyrelsen ingår i länsstyrelsen, påverkas inte av förändringen.

Landsbygdspolitik

Målet för landsbygdspolitiken är en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden. De areella näringarna utgör fortfarande basen i landsbygdens ekonomi, där de svarar för 20–30 % av sysselsättningen och i ökad utsträckning bedrivs i kombination med annat förvärvsarbete. Därför riktar sig landsbygdspolitiken i stor utsträckning till lantbruksföretag, men erbjuder också insatser för andra företag på landsbygden. Politikområdet omfattar:

- *Miljö- och landsbygdsprogrammet* för 2000–2006, som nu övergår i ett nytt landsbygdsprogram för 2007–2013.
- Åtgärder inom ramen för *Mål 1-programmen,* som bland annat omfattar strukturstöd och åtgärder för att främja anpassning och utveckling av landsbygden i Mål 1-området (jfr avsnitt 2.1.4).
- Leader+ (jfr avsnitt 2.1.4), som från och med 2007 kommer att ersättas av Axel 4 i det nya landsbygdsprogrammet.
- Nationellt stöd till jordbruket i norra Sverige som komplement till Landsbygdsprogrammet.
- Miljöförbättrande verksamhet: försöks- och utvecklingsverksamhet, marknadsfrämjande åtgärder för ekologisk produktion med mera.

Till politikområdet har sammanlagt *5,5 miljarder kronor* anslagits i budgetpropositionen för 2007. Av detta utgörs 2,5 miljarder kronor av EU-medel. Landsbygdspolitiken förvaltas av Jordbruksverket samt länsstyrelsernas lantbruksenheter.

Sedan slutet på 1980-talet har en bygderörelse vuxit fram i Sverige för att arbeta med landsbygdens utveckling. Den består i dag av runt 4 400 *lokala utvecklingsgrupper* och hålls samman av Folkrörelserådet Hela Sverige ska leva och regionalt av länsbygderåd.

Landsbygdskommittén

Sommaren 2004 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté, *Landsbygdskommittén*, med uppdrag att utarbeta en långsiktig strategi för hållbar landsbygdsutveckling. Den 1 december 2006 presenterade kommittén sitt slutbetänkande (SOU 2006:101) *Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier.* Kommitténs förslag till strategi utgår från målet om ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden, inbegripet de areella näringarnas roll och utvecklingsförutsättningar. Utifrån detta övergripande mål presenteras ett stort antal förslag under rubrikerna:

- lokalt perspektiv på demokrati, ansvar och roller,
- landsbygdens företagande och arbetsmarknad,
- landskapets förändring – de areella näringarna, naturen och den kulturella miljön,
- utmaningarna för en fungerande vardag – livsvillkoren på landsbygden,
- kompetens, lärande och forskning.

Bland annat föreslås ett ökat lokalt och regionalt inflytande över landsbygdsprogrammet, liksom att tydliggöra och stärka landsbygdsdimensionen i den regionala utvecklingsplaneringen. I detta syfte vill man samordna landsbygdsprogrammet med andra frågor som rör regional utveckling.

Landsbygdsprogram för 2007–2013

Den 24 juli 2006 fattade regeringen beslut om ett landsbygdsprogram för 2007–2013. Programmet är indelat i fyra områden, så kallade axlar, med mål och inriktningar som är gemensamma för hela EU, vilket underlättar internationellt erfarenhetsutbyte. Jämfört med jordbruksstödet är landsbygdsprogrammet betydligt mer inriktat på norra Sverige samt sysselsättningssvaga och glest befolkade skogsbygder.

Axel 1 syftar till att förbättra jord- och skogsbrukets konkurrenskraft. Jämfört med föregående period ger axeln ökat utrymme för kompetensutveckling, investeringsstöd och vidareförädling. Axel 1 ger också startstöd vid nyetableringar samt stöd till innovativt samarbete och samarbete om infrastruktur. Till axel 1 har avsatts 693 miljoner kronor per år.

Axel 2 är inriktad på förvaltningen av landsbygdens naturresurser och syftar till att förverkliga de nationella miljökvalitetsmålen och öka landsbygdens attraktionskraft. Stöd ges till åtgärder som bevarar den biologiska mångfalden och minskar miljöbelastningen från jordbruket, liksom till ekologisk odling och energigrödor. Till axel 2 har avsatts 3 527 miljoner kronor per år, dubbelt så mycket som till de andra axlarna till tillsammans.

Axel 3 syftar till att diversifiera landsbygdens näringsliv. Till skillnad från de båda första axlarna vänder den sig också till andra än jord- och skogsbruksföretag, i första hand dock företag med mindre än tio anställda. Stöd ges till åtgärder som stimulerar entreprenörskap, företagande och affärsutveckling, inte minst till landsbygdsturism, men också till åtgärder som stärker serviceutbudet och bevarar natur- och kulturarvet. Till axel 3 har avsatts 419 miljoner kronor per år.

Axel 4 kan ses som en fortsättning av gemenskapsinitiativet Leader+ och syftar till att tillvarata de mervärden som Leadermodellen givit i form av innovativa insatser med lokal förankring. Kommunala organ, andra myndigheter, näringsliv och ideella organisationer inbjuds här att bilda Leaderområden, formulera utvecklingsstrategier för landsbygden och medverka i finansieringen av de resulterande åtgärderna. Till axel 4 har avsatts 339 miljoner kronor per år, nästan tre gånger så mycket som Leader+ tidigare disponerat.

2.1.6 Regionalt samarbete över nationsgränser

I tilläggsdirektiven påtalas särskilt att Ansvarskommittén ska analysera och lämna förslag på hur ansvaret för regionalt samarbete över nationsgränser ska fördelas mellan staten och den kommunala sektorn. Som ett underlag för dessa överväganden har kommittén bett Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting att sammanställa och problematisera länsstyrelsernas respektive de kommunala organens aktiviteter inom detta område.

Länsstyrelsernas aktiviteter

I promemorian *Länsstyrelsernas internationella roll* (Fi 2005-09-07) tecknas en översiktlig bild av länsstyrelsernas internationella aktiviteter. Studien bygger huvudsakligen på länsstyrelsernas årsredovisningar för 2004. Ett påtagligt problem i detta sammanhang är att internationella aktiviteter inte särredovisas, utan gömmer sig under olika verksamhetsrubriker som näringslivsutveckling, miljö, demokrati, säkerhet, beredskap och krishantering. I regleringsbrevet för 2004 uppdrogs länsstyrelserna att redovisa hur den internationella verksamheten finansierades. Långt ifrån alla har dock gjort det, varför det är svårt att uppskatta verksamhetens omfattning.

I en PM från 2000 sorterar länsstyrelseenheten på Finansdepartementet länsstyrelsernas internationella aktiviteter under tre övergripande rubriker, efter verksamhetens syfte:

- gemensamma angelägenheter vid nationsgräns,
- främjande av länets utveckling, samt
- biståndsarbete.

Huvuddelen av det gränsregionala samarbetet bedrivs inom ramen för gemenskapsinitiativet Interreg IIIA (som 2007 avlöses av målet Territoriellt samarbete; jfr avsnitt 2.1.4), i vilket åtta länsstyrelser är engagerade. Dessa samarbeten har äldre rötter, men tog av naturliga skäl fart i samband med EU-medlemskapet. Vid samma tid ökade också länsstyrelsernas engagemang i utvecklingssamarbete och bistånd.

Dessa utvecklingssamarbeten initierades av ett regeringsuppdrag 1992 att tillsammans med motsvarande myndigheter i Estland och Lettland starta projekt för kunskapsöverföring och erfarenhetsutbyte med tyngdpunkt på demokrati, jämställdhet och miljö. I samband med Sveriges EU-medlemskap och den då förestående östutvidgningen växte detta samarbete till att omfatta också andra Östersjöländer och kom även att inriktas mot utvecklingssamarbete. Av det skälet är länsstyrelsernas internationella utvecklingssamarbete ännu i dag starkt inriktat på länder som Estland, Lettland, Litauen, Polen och Ryssland och berör i stort sett alla länsstyrelser. Många har även kontakter i övriga EU-länder och i några fall även med länder i andra världsdelar, främst Kina.

De internationella aktiviteterna *finansieras* ur ett stort antal källor: med såväl regionala utvecklingsmedel, EU-medel och

öronmärkta nationella medel som medfinansiering från samarbetspartners. Däremot används förvaltningsanslaget sällan och då oftast för egna personalkostnader.

Kommuners och landstings aktiviteter

I rapporten *Nationsgränsöverskridande samverkan* beskriver Sveriges Kommuner och Landsting kommunernas, landstingen/regionernas och de kommunala samverkansorganens internationella kontakter. Man börjar med att konstatera att verksamheten är så omfattande och komplex att den är svår att överblicka. I stort sett alla kommuner och landsting är involverade i ett stort antal aktiviteter, alltifrån traditionellt vänortsutbyte till vidsträckta utvecklingsprogram med flera internationella partners. Utifrån uppgifter från ett antal medlemmar uppskattar man att kommunerna, landstingen/regionerna och de kommunala samverkansorganen årligen lägger åtminstone 800 miljoner kronor i egna medel på nationsgränsöverskridande samverkan, förmodligen betydligt mera. Denna samverkan sorterar man grovt sett in under fem rubriker utifrån syftet:

- biståndsliknande samverkan utifrån en känsla av ansvar,
- utvecklingssamarbete,
- behov av regionala prioriteringar av insatser,
- möjligheter till extern finansiering från strukturfonderna, SIDA m.fl.,
- implementering av statliga initiativ.

Man betonar att en europeisk flernivådemokrati har vuxit fram, i vilken svenska kommuner och landsting/regioner deltar på egna ben och som inte vilar på någon delegering av uppgifter från staten. På dessa grunder invänder man mot att UD fortfarande beskriver detta arbete som ”decentraliserat samarbete”.

Rapporten beskriver också ett stort antal samverkansprojekt och samverkansorgan inom ramen för Interreg och fördelade på fem övergripande samverkansområden:

- infrastruktur,
- hållbar utveckling,
- kultur och information,
- regionalpolitik och näringspolitik, samt
- landsbygds- och stadsutveckling.

Dessa samverkansprojekt faller genomgående inom ramen för lokala och regionala utvecklingsplaner och fungerar som genomförandeinstrument för dessa. Som ett komplement beskrivs också det nationsgränsöverskridande samarbetet i en region, Region Skåne, och i två kommuner, Malmö och Kalmar.

Problemdiskussion

Flera problem förknippade med regionalt samarbete över nationsgränser påtalas i de båda skrifterna. Det som tydligast hänger samman med Ansvarskommitténs uppdrag, eventuella oklarheter i *ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och den kommunala sektorn*, berörs dock endast i förbigående i den förstnämnda promemorian. Där påtalas att utländska besökare ofta finner den svenska regionala samhällsorganisationen ”förvirrande”. Från länsstyrelsehåll uppfattar man icke desto mindre genomgående att samverkan fungerar bra och att arbetet fortskrider utan större förändringar, också i län där regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan bildats. Huruvida det är ett uttryck för att länsstyrelserna och de kommunala organen har olika internationella kontakter framgår inte. Över huvud taget är det utifrån tillgänglig dokumentation svårt att överblicka samverkan mellan länsstyrelse och kommunala organ vad gäller internationella aktiviteter.

Frågan om *länsstyrelsernas mandat* för utrikessamarbete har också diskuterats. Flera landshövdingar har under senare år tillskrivit UD med önskemål om att ge länsstyrelsernas utrikessamarbete en fastare ram. Dessa framstötar har dock inte givit något konkret resultat. I korrespondens med länsstyrelsen i Östergötlands län påminner UD i stället om att förvaltningsmyndigheter får ingå internationella överenskommelser endast efter regeringens bemyndigande. I promemorian dras slutsatsen att näringslivsfrämjande samverkan och erfarenhetsutbyte är oproblematiskt, så länge det inte ingås några avtal.

Ett problem som ofta påtalas från kommunalt håll är den så kallade *lokaliseringsprincipen*, som regleras i kommunallagen och som innebär att ett kommunalt organ endast får engagera sig i verksamheter som är till nytta för kommuninvånarna. Det finns redan undantag som ger kommuner och landsting rätt att bedriva tjänsteexport och internationellt bistånd. Däremot saknas det legalt stöd för att bedriva utvecklingssamarbete som endast indirekt eller på längre sikt ger de egna invånarna ett konkret utbyte. Man efterlyser i rapporten ett sådant legalt stöd som mer motsvarar dagens och morgondagens verklighet.

Vidare efterlyses en *offentligrättslig samverkansform*, inom vilken kommunala organ på var sin sida om en nationsgräns kan samverka och som tillåter dem att *överföra beslutkompetens* på det gemensamma organet. I dag är man hänvisade till att bilda ett gemensamt bolag eller en ideell förening. Detta problem har blivit särskilt brännande i det mycket långtgående samarbetet mellan Haparanda och Torneå och ledde till att en statlig utredning 2001 föreslog att ”internationella kommunalförbund” skulle kunna bildas. Förslaget rönte dock betydande kritik och har ej resulterat i någon lagstiftning. I stället förs en dialog mellan Sveriges och Finlands regeringar om att genom ett fördrag och särskild lagstiftning bemyndiga de båda berörda kommunerna att överlåta beslutskompetens på ett gemensamt organ. I den mån samma fråga skulle aktualiseras på andra håll, exempelvis i Öresundsregionen, innebär detta förfaringssätt en särskild hantering i varje enskilt fall.

Från kommunalt håll har även påtalats att *nationella sektorsmyndigheter* ofta saknar såväl tankeberedskap som handlingsutrymme att medverka i regional samverkan över nationsgränser. Det gäller såväl trafikverken som näringspolitiska och arbetsmarknadspolitiska myndigheter, som upplevs sitta fast i sina egna nations- och sektorsbundna planeringsstrukturer. Det rör sig således om samma sektoriseringsproblematik som såväl länsstyrelser som kommunala organ brukar påtala, kompletterad med bristande utblick över nationsgränser. I denna fråga förs redan en dialog mellan Näringsdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Slutligen påtalas i rapporten olika *gränshinder* som försvårar integration och utvecklingssamarbete över nationsgränser. En hel katalog över sådana hinder presenteras, alltifrån generella hinder, som språk- och kulturbarriärer, via hinder för rörlighet, som godkännande av yrkesutbildningar och nationellt skiljaktiga system

för arbetslöshetsförsäkring, till hinder för näringslivsutveckling, som olika skattesystem och kunskapsbrister hos myndigheter.

2.1.7 Näringspolitiska aktörer

Den regionala utvecklingspolitiken och näringspolitiken med anknytande politikområden kännetecknas av ett mycket stort antal aktörer, verksamma i starkt skiftande geografier och vanligen med snäva ansvarsområden. Här görs ett försök att överblicka denna brokiga flora av aktörer.

Myndigheter på regional nivå

Genomförandeansvaret för den regionala utvecklingspolitiken vilar huvudsakligen på regionala organ. I sex län, huvudsakligen i norra Sverige, har *länsstyrelserna* ännu en nyckelroll i detta arbete, som huvudansvarig för arbetet med regionala utvecklingsprogram, regionala tillväxtprogram och länsplaner för regional transportinfrastruktur. Därtill disponerar man ett länsanslag av varierande storlek, som kan användas till företagsstöd och projektmedel. Länsstyrelsernas lantbruksenheter förvaltar också, under Jordbruksverket, såväl jordbrukspolitiken som landsbygdspolitiken och handlägger därvid stödärenden som omsluter flera gånger mer än den regionala utvecklingspolitiken. En närmare beskrivning av länsstyrelserna och deras verksamhet ges i avsnitt 3.5.1.

I Skåne och Västra Götalands län har *landstingen* övertagit länsstyrelsernas uppgifter inom den regionala utvecklingspolitiken inom ramen för en försöksverksamhet som förlängts i två omgångar, senast till och med 2010. Vid sidan av försöksverksamheten avsätter dessa landsting egna medel för näringslivsutveckling som i båda fall är mångdubbelt större än de medel ur länsanslaget som man disponerar. Också i övriga län avsätter landstingen betydande resurser till näringslivsutveckling. Förutom medel till de hälftenägda regionala ALMI-bolagen satsar man bland annat på regional turism och landsbygdsutveckling. Därtill går betydande resurser till medfinansiering av projekt inom ramen för tillväxt- och strukturfondsprogram. Sammanlagt uppskattas landstingen avsätta runt 1,2 miljarder kronor på näringslivsutveckling i vid mening.

I tolv län – Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Hallands, Värmlands, Örebro, Dalarnas och Gävleborgs län – har kommunerna och landstinget bildat ett kommunalt samverkansorgan. Även Gotlands kommun har status som *samverkansorgan*. Dessa samverkansorgan har övertagit i princip samma ansvarsområden från respektive länsstyrelse som landstingen i Skåne och Västra Götalands län. De viktigaste skillnaderna är att det här inte är fråga om någon försöksverksamhet, samt att respektive länsstyrelse har behållit huvuddelen av länsanslaget och beslutar om företagsstöd. Undantag utgörs av Regionförbundet i Kalmar län och Gotlands kommun, som tidigare ingick i försöksverksamheten. De har behållit huvuddelen av länsanslaget och har rätt att besluta om vissa företagsstöd. Huvuddelen av sina resurser erhåller dock samverkansorganen från sina huvudmän, i första hand landstingen.

I avsnitt 2.5.2 görs en ansats att överblicka vilka resurser för regional utveckling som länsstyrelserna, landstingen och de kommunala samverkansorganen i de enskilda länen disponerar i dag. En närmare redogörelse för försöksverksamheten och bildandet av samverkansorgan ges i avsnitt 3.3.1.

Också på andra håll har kommunalförbund bildats för att arbeta med bland annat regionala utvecklingsfrågor, dock utan landsting som huvudmän och heller inte alltid med länet som bas. Som exempel kan nämnas Göteborgsregionens kommunalförbund och Kommunalförbundet Sjuhärad.

Vad gäller *EU-program* håller, som ovan framgått, en ny struktur på att byggas upp för målet Regional konkurrenskraft och sysselsättning, med två nationella myndigheter, Nutek för ERUF och Svenska ESF-rådet för ESF, som gemensamt ska bygga upp åtta regionala kontor för förvaltningen av dessa program. Dessa övertar såväl uppgifter som personal från de länsstyrelser som fungerat som förvaltningsmyndigheter för Mål 1- och Mål 2-progam under programperioden 2000–2006.

Kommunerna

Så gott som samtliga *kommuner* bedriver någon form av näringslivsfrämjande verksamhet, vanligen i ett separat bolag eller en särskild förvaltningsenhet. Verksamheten går genomgående ut på att skapa goda förutsättningar för befintligt näringsliv och att

locka nya företag till kommunen. Genom att bygga nätverk och förmedla kontakter försöker man underlätta för företagen i allt ifrån att skaffa lokaler och orientera sig i floran av regelverk och stödformer till att bygga upp nya affärsförbindelser. Det lokala näringslivskontoret fungerar ofta som ingång för den enskilde företagaren till andra näringslivsfrämjande verksamheter och myndigheter. På många håll, inte minst i storstadsområdena, har ett växande interkommunalt samarbete utvecklats inom området. Ett typexempel är *Business Region Göteborg*, ett gemensamt ägt aktiebolag där Göteborgsregionens kommuner samlat huvuddelen av sina resurser för näringslivsservice.

En viktig begränsning för verksamheten är dock att kommunen inte får gynna enskilda företag på bekostnad av andra. SCB anger kommunernas nettokostnader för riktade näringslivsfrämjande åtgärder till 1,2 miljarder kronor 2003 och bruttokostnaderna till 2,0 miljarder kronor.[12] Därtill avsätter kommunerna en okänd summa, förmodligen avsevärt större, till medfinansiering av projekt inom ramen för tillväxt- och strukturfondsprogram.

Myndigheter på nationell nivå

Regeringen är själv en viktig aktör inom den regionala utvecklingspolitiken och beslutar, som ovan framgått, om användningen av delar av anslag 33:1 (42 mkr 2005). Därutöver disponerar regeringen 2005 inom:

- Näringspolitiken (ur anslag 38:2): 18,0 mkr
- Arbetsmarknadspolitiken (ur anslag 22:3): 58,9 mkr
- Informationsteknik (ur anslag 37:5): 15,0 mkr
- Allmänna bidrag till kommuner (ur anslag 48:2): 644,4 mkr

Därutöver finns medel ur Forskningspolitiken till regeringens förfogande.

Den dominerande nationella myndigheten inom den regionala utvecklingspolitiken är annars *Verket för Näringslivsutveckling (Nutek)*. Förvaltningen och en stor del av verksamheten finansieras dock inom näringspolitiken. Nutek har till uppgift att främja näringslivets utveckling och regional tillväxt, med fokus på nystartade företag, företagsutveckling samt regionalpolitiskt

[12] Skr 2004/05:102, s. 128.

prioriterade områden. I instruktionen beskrivs verkets uppgift under tre huvudrubriker:

- *Företagsfinansiering:* Nutek fördelar bland annat delar av de regionalpolitiska stöden och utvärderar vilka kostnader regelverket för företagande medför för företagen.
- *Information och rådgivning:* Nutek ska bland annat erbjuda myndighetsinformation och information om regionalpolitiska stöd och EG:s statsstödsregler samt svara för företagsrådgivning och vara kontaktpunkt för småföretagsinriktade program.
- *Stöd till program och processer*: Nutek ska samordna nationella nätverk och mötesplatser för regional utveckling samt lämna stöd till IUC och LKU (jfr *Andra lokala och regionala aktörer* nedan). Dessutom är man förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet för ERUF:s program i Sverige och bygger för detta ändamål upp åtta regionala kontor i olika delar av landet.

På sin hemsida anger Nutek att man arbetar inom kärnområdena:

- affärer,
- finansiering,
- regional utveckling,
- entreprenörskap, samt
- hållbar utveckling.

Inom ramen för dessa kärnområden fokuserar man på tio insatsområden, bland annat regelförändringar, kapitalförsörjning, stödsystem, attityder till entreprenörskap, nationell klusterpolitik, regionala tillväxtprogram och företagsstöd. Vid sidan av handläggning består således en betydande del av verksamheten av analyser, utredningar, utvecklingsinsatser, processtöd och uppföljningar. Från och med 2006 får Nutek även ansvar för turismfrågor.

Nuteks verksamhet finansieras genom anslag inom statsbudgetens utgiftsområde 19 *Regional utveckling och 24 Näringsliv.* Inom det senare ryms bland annat anslag 218 miljoner kronor till Nuteks förvaltningskostnader. Därutöver disponerar verket anslaget 38:2 Näringslivsutveckling m.m., som är 276 miljoner kronor 2005 samt mer än 700 miljoner kronor ur anslagen till den regionala utvecklingspolitiken.

Verket för innovationssystem (VINNOVA) är en annan resursstark statlig myndighet, vars anslag årligen ökar med flera hundra miljoner kronor. VINNOVA bildades 2001 med uppgift att främja utvecklingen av effektiva svenska innovationssystem inom verksamhetsområdena teknik, transport, kommunikation och arbetsliv. Myndigheten föreslås 2007 få fördela 1,4 miljarder kronor mellan sex prioriterade insatsområden:

- starka forsknings- och innovationsmiljöer,
- kompetenscentra,
- inkubatorer och såddfinansiering,
- FoU-program för småföretag,
- grundfinansiering av forskningsinstitut, samt
- internationella FoU-program.

Under rubriken *Regionala innovationssystem* ryms bland annat programmen:

- *Vinnväxt* som ska främja hållbar tillväxt och internationell konkurrensförmåga i funktionella regioner; programmet fördelar 600 miljoner kronor under 10 år,
- *Visanu*, ett stöd- och utvecklingsprogram för innovationssystem och kluster i samarbete med ISA och Nutek och fördelat på sex tillväxtområden och fem kunskapsområden,
- *VinnVinn*, ett initiativ för kompetensrörlighet i funktionella regioner.

Verksamheten finansieras med anslag inom Forskningspolitiken (1,4 miljarder kronor till verksamheten samt 0,1 miljarder kronor för förvaltningskostnader) samt genom samspel med andra aktörer som Nutek, Industrifonden, Innovationsbron KK-stiftelsen med flera.

Invest in Sweden Agency (ISA) är en myndighet under Utrikesdepartementet med uppgift att främja utländska direktinvesteringar i Sverige. ISA:s verksamhetsområden är:

- informationsverksamhet,
- investeringsservice,
- internationell marknadsföring av strategiska branscher,
- regionalt investeringsfrämjande, samt
- rapportering till regeringen.

ISA tillhandahåller tjänster och informationsmaterial kostnadsfritt och besvarar frågor från utländska företag som planerar att etablera sig eller expandera i Sverige. Man hjälper också till med att etablera kontakter med myndigheter, kommunala organ och privata aktörer och samarbetar med kommuner och regioner. ISA har sitt huvudkontor i Stockholm och egna kontor i London, New York, Shanghai och Tokyo samt representationskontor på ett tiotal andra platser. I budgetpropositionen för 2007 avsattes 56 miljoner kronor till ISA inom utgiftsområde 24 *Näringsliv,* politikområdet *Utrikeshandel, handels- och investeringsfrämjande.* Därutöver finansieras verksamheten med regionalpolitiska medel och genom medfinansiering av lokala och regionala partners.[13]

Exportkreditnämnden (EKN) är en statlig myndighet som främjar svensk export genom att ge garantier som skyddar mot förluster vid affärer utomlands. För det betalar det exporterande företaget en marknadsmässig premie, varför EKN inte har något löpande anslag i statsbudgeten. EKN gjorde 2003 utfästelser för 62 miljarder kronor och gav garantier för 17 miljarder kronor. De totala utfästelserna låg vid slutet av året på 127 miljarder kronor, väl inom den ram på 200 miljarder kronor som riksdagen beslutat om. Premieintäkterna uppgick till 410 miljoner kronor, och resultatet var 2,3 miljarder kronor. EKN har ca 100 anställda vid kontoret i Stockholm.[14]

Arbetsmarknadsverket är ansvarigt för genomförandet av arbetsmarknadspolitiken och består av *Arbetsmarknadsstyrelsen* (AMS), som är chefsmyndighet och 20 *länsarbetsnämnder*[15], som också är självständiga myndigheter. Dessutom finns ca 325 arbetsförmedlingar runt om i landet. Totalt arbetar drygt 10 000 människor inom Arbetsmarknadsverket. År 2005 hade det ett förvaltningsanslag på 4,8 miljarder kronor. Därutöver disponerade verket:

- 30,7 miljarder kronor i bidrag till arbetslöshetsersättning,
- 10,7 miljarder kronor till aktivitetsstöd,
- 4,5 miljarder kronor till köpa av arbetsmarknadsutbildning, samt

[13] ISA:s hemsida 2005-08-24.
[14] EKN:s hemsida 2005-10-12.
[15] På Gotland ansvarar länsstyrelsen för länsarbetsnämndens uppgifter, inom ramen för en försöksverksamhet som pågår till och med 2006.

- 6,8 miljarder kronor till särskilda insatser för arbetshandikappade.[16]

Svenska ESF-rådet är en statlig myndighet som förvaltar och informerar om Europeiska Socialfondens (ESF) program i Sverige. (jfr avsnitt 2.1.4). Myndigheten har huvudkontor i Stockholm och Falun och 20 regionkontor med sammanlagt ca 140 anställda. Inför programperioden 2007–2013 ska verksamheten anpassas till en struktur med åtta regionala kontor.

Jordbruksverket är regeringens expertmyndighet på det jordbruks- och livsmedelspolitiska området och har ett samlat sektorsansvar för jordbruk, trädgård och rennäring. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik är en av verkets huvuduppgifter. Det innebär att verket förvaltar såväl landsbygdspolitiken som huvuddelen av livsmedelspolitiken, politikområden som tillsammans omsluter över 15 miljarder kronor (jfr avsnitt 2.1.5). Verket har ca 1 050 anställda, varav drygt hälften på huvudkontoret i Jönköping och ett 80-tal regionalt placerade i södra och mellersta Sverige. Resterande ca 400 personer är verksamma inom distriktsveterinärorganisationen.[17]

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) är en statlig myndighet med ansvar för omvärldsanalyser, utvärderingar och delar av den offentliga statistiken. Syftet är att ge det politiska beslutssystemet underlag som klargör villkoren för tillväxtpolitik. Analyserna speglar utvecklingen både internationellt och i Sverige. Myndigheten har sitt säte i Östersund och har ca 70 anställda. Den fördelar inga anslag och har inga särskilda beslutsbefogenheter utanför sin egen verksamhet.

Glesbygdsverket är en statlig myndighet som har i uppdrag att verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för gles- och landsbygdsbefolkningen genom påverkan på olika samhällssektorer. Myndigheten har sitt säte i Östersund och har ca 40 anställda. Den fördelar inga anslag och har inga särskilda beslutsbefogenheter utanför sin egen verksamhet.

[16] Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Arbetsmarknadsverket.
[17] Jordbruksverkets hemsida 2005-10-26.

Andra nationella näringspolitiska aktörer

Vid sidan av ovanstående myndigheter finns det ett stort andra nationella organ – bolag, stiftelser och andra konstruktioner – som helt eller delvis finansieras med statliga medel och därmed är att betrakta som näringspolitiska aktörer.

ALMI Företagspartner AB ägs av staten och är dess huvudsakliga organ för företagsutveckling. Den operativa verksamheten bedrivs i 21 regionala dotterbolag, som till 51 % ägs av moderbolaget. Resterande aktier ägs av respektive landsting, i några fall av länets kommunala samverkansorgan. Hälften av ledamöterna i dotterbolagens styrelser nomineras av den regionala partnern och den andra hälften av staten, varav en ska vara ordförande. Verksamheten regleras av en bolagsordning, ägardirektiv från moderbolaget samt ett samverkansavtal mellan ägarna.

Verksamheten består av information, rådgivning och utlåning. Lånebesluten fattas i de regionala bolagen. Grunden för utlåningen är den lånefond på 3,5 miljarder kronor som staten har anslagit. Låneverksamheten styrs inte minst av kravet att lånefonden ska hållas nominellt intakt, vilket hittills uppfyllts. Därutöver fick de regionala bolagen 2003 i anslag sammanlagt 151 miljoner kronor från moderbolaget och 140 miljoner kronor från de regionala delägarna. Moderbolaget fick i sin tur 55 miljoner kronor (2005) i anslag av staten.

Stiftelsen Industrifonden verkar för lönsam tillväxt och förnyelse av svenskt näringsliv genom att erbjuda tillväxtkapital, kompetens och nätverk till utvecklingsföretag i hela Sverige. Finansiellt engagemang, i form av lån och ägarkapital, riktas främst till små och medelstora företag. Vid sidan av egna direktinvesteringar investerar fonden via elva regionala riskkapitalbolag, där man är delägare. Finansieringen kompletteras alltid med rådgivning och är indelad i fem affärsområden: IT, Industri, Life Science, Venture och Stora engagemang. Investeringarna tar sikte på start- och expansionsfaser; målet är att aktieinnehavet ska säljas inom 5–7 år. Stiftelsen har sedan starten 1979 tillskjutits medel på sammanlagt 1,6 miljarder kronor, men har i dag inga löpande anslag. Den är därmed självfinansierad och placerar årligen runt 400 miljoner kronor.

Stiftelsen Svensk Industridesign (SVID) bildades 1989 och ska främja och bedriva forskning och utveckling inom designområdet. SVID tillhandahåller rådgivning, kompetensutveckling, design i

affärsutveckling, seminarier och konferenser, tävlingar, stipendier, projektledning samt forskning och utveckling. Målgrupper är såväl enskilda designers som företag, högskolor och offentliga organ. Stiftelsen verkar i hela landet genom sex regionkontor och huvudkontoret i Stockholm. SVID:s projektverksamhet förutsätter medverkan från privata och offentliga aktörer; det är sällan SVID svarar för mer än 20 % av finansieringen i enskilda projekt. Stiftelsen finansieras av årliga anslag från Näringsdepartementet via Nutek. Under 2003 erhöll SVID 30 miljoner kronor från staten.

Innovationsbron AB är ett statligt bolag som bygger vidare på de nu avvecklade Teknikbrostiftelsernas och VINNOVA:s arbete med tillväxtkapital och inkubatorer, företrädesvis i anslutning till universitet och högskolor. Det trädde i verksamhet i mars 2005 och kommer att ha regionala dotterbolag i Luleå, Umeå, Uppsala, Stockholm, Linköping, Göteborg och Lund. Bolaget ges ett grundkapital på ca 1 miljard kronor från Teknikbrostiftelserna och därutöver 500 miljoner fördelade på tio år från VINNOVA samt 200 miljoner kronor fördelade på tre år från Industrifonden. Avkastningskrav saknas. Däremot är föresatsen att kapitalet ska växlas upp genom samverkan med andra aktörer som ALMI, kommunala organ, högskolor, forskningsinstitut och privata investerare. Runt 200 miljoner kronor per år kommer under en tioårsperiod att användas, hälften till såddfinansiering och hälften till inkubatorverksamhet och andra samverkansprojekt. Bolaget förväntas också överta oavslutade engagemang från Teknikbrostiftelserna.

Sveriges Exportråd ägs gemensamt av staten och näringslivet och är det viktigaste nationella organet för exportfrämjande, men saknar icke desto mindre legal status. Rådets verksamhet är indelad i tre delar:

- *exportinformation* om affärsmöjligheter, tullar och andra exportregler samt hjälp att etablera sig på andra marknader och överbrygga skillnader i affärskultur; verksamheten är avgiftsfri och omsatte 133 miljoner kronor 2004,
- *exportprogram* för grupper av små och medelstora företag, enskilda branscher och samverkansgrupper för att genom nätverksbyggande underlätta export; verksamheten omsatte 121 miljoner kronor 2004 och finansierades med offentliga medel, samt

- *exportkonsulting* som på marknadsmässiga villkor bedrivs av Exportrådets utlandsorganisation och som omsatte 121 miljoner kronor 2004.

Exportrådet ska även planera och leda handelssekreterarnas verksamhet inom utrikesförvaltningen. Det omsatte 417 miljoner kronor 2004 och hade ca 360 anställda, varav 110 i Sverige, företrädesvis i Stockholm, och 250 i drygt 40 andra länder. Förutom intäkter för exportkonsulting finansieras verksamheten med ett statligt anslag på runt 300 miljoner kronor per år inom utgiftsområde 24 *Näringspolitik*.

Sveriges Rese- och Turistråd AB ägs till hälften vardera av staten och turistnäringen genom Svensk Turism AB. Rådet har i uppdrag att marknadsföra Sverige som turistmål, framför allt utomlands, men även i Sverige, och har drygt 50 anställda. Staten anslog 2004 knappt 95 miljoner kronor; därtill hade rådet 20 miljoner i intäkter för utfört arbete.

Andra lokala och regionala aktörer

Som ovan antytts är flertalet av de nationella aktörerna aktiva på regional nivå och har i flera fall också egna regionala organisationer. Vid sidan av dessa och de regionala myndigheter som tidigare beskrivits finns ytterligare ett stort antal fristående lokala och regionala aktörer, som helt eller delvis finansieras med offentliga medel.

Norrlandsfonden erbjuder lån för nyetablering, utveckling och expansion till främst små och medelstora tillverkande och tjänsteproducerande företag i de fem Norrlandslänen. Finansieringen förutsätter medverkan från låntagaren själv, dennes bank och annan finansiering, där Norrlandsfondens andel vanligen är runt 25 %. Fonden etablerades 1961 och har huvudkontor i Luleå med filialkontor i Sundsvall. Vid utgången av 2003 hade Norrlandsfonden 318 kunder och ett totalt finansiellt engagemang i dessa på 485 miljoner kronor. Det egna kapitalet uppgick samma år till ca 900 miljoner kronor. Sedan starten har fonden lånat ut totalt ca 3,5 miljarder kronor till det norrländska näringslivet. Norrlandsfonden är också delägare i riskkapitalbolagen *Emano AB* och utvecklingsbolaget *Norrland Center AB* och medverkar i projekt som *North Sweden* (bland annat Brysselkontor för

Norrbotten och Västerbotten) och *North Sweden Inward Investment Agency (NSIIA)*.[18]

Industriella UtvecklingsCentra (IUC) är ett nätverk av 19 självständiga bolag som söker bidra till tillväxt genom att få till stånd samarbeten företag emellan samt mellan företag och offentlig sektor. Ägarkretsen är bred, sammanlagt drygt 550 ägare, varav 80 % är privata bolag och resterande främst kommunala organ och fackföreningar. Bolagen arbetar såväl enskilt med uppdrag från ägarkretsen som tillsammans med nationella uppdrag. En särställning bland de senare intar det statliga UPA-uppdraget (Uppsöka produktidéer, Produktutveckling samt förstudier för Avknoppning), som sedan 1997 tillförts runt 400 miljoner kronor. År 2001 utgjorde det ca en tredjedel av IUC-bolagens sammanlagda omsättning på runt 180 miljoner. Vid sidan av de nationella uppdragen arbetar IUC med kontaktförmedling, utbildning, organisations-, affärs- och produktutveckling, möjlighetsanalys, riskkapital och FoU-projekt samt annan projektverksamhet och konsultverksamhet.[19]

Lokala Kooperativa Utvecklingscentra (LKU) finns i dag på runt 25 platser i landet. De stödjer utvecklingen av små, kooperativa företag och – sedan 2002 – andra former av företagande inom den sociala ekonomin. Vissa av dem är aktiebolag, medan andra är ekonomiska eller ideella föreningar. År 2005 fick LKU ett sammanlagt statligt grundbidrag på 25 miljoner kronor, som fördelas av Nutek. Därutöver lämnas särskilda bidrag för kompetensutveckling och gemensamma projekt. Det förutsätter dock lokal och regional medfinansiering av minst 50 % av kostnaden. År 2005 hade landets LKU sammanlagt ca 55 fast anställda. Samtliga LKU är medlemmar i nätverksorganisationen Föreningen Kooperativ Utveckling i Sverige (FKU).

Innovation Sverige är samlingsbeteckningen på de regionala innovationscentra som byggts upp i varje län för att stödja innovatörer och innovativ verksamhet redan på idéstadiet. Förutom att ge råd och information och förmedla kontakter kan man bidra till finansieringen genom innovationscheckar och villkorslån. Verksamheten var ursprungligen ett samarbete mellan ALMI Företagspartner och den statliga *Stiftelsen Innovationscentrum*. Den drivs dock under respektive länsbeteckning – Innovation

[18] Norrlandsfondens hemsida 2004-11-24.
[19] IUC:s gemensamma hemsida 2004-11-24.

Värmland, Innovation Dalarna etcetera – och finansieras i dag ofta även av landsting, länsstyrelser med flera.[20]

Innovation Relay Centers (IRC) är ett europeiskt nätverk med ett 70-tal regionkontor (därav tre i Sverige) i ett 30-tal länder som bistår såväl företag som universitet, högskolor och forskningsinstitut med teknikexport och (i det förstnämnda fallet) teknikimport. Målet är att sluta samarbetsavtal mellan flera parter i olika länder. IRC finansieras till 48 % av EU-kommissionen, till 6 % vardera av VINNOVA och Nutek och till resterande del av berörda länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan/kommunala samverkansorgan.[21]

EuroInfoCenter är ett europeiskt nätverk av informationscentra som hjälper små och medelstora företag att utnyttja EU-medlemskapet och den inre marknaden. EuroInfoCenters finns på ett 15-tal orter runt om i Sverige. De finansieras huvudsakligen med EU-medel, men har alltid en eller flera lokala/regionala partners. Uppdragsgivare är EU-kommissionens direktorat för näringslivsfrågor.[22]

Insamlingsstiftelsen IFS Rådgivningscentrum startade 1995 i Stockholm under namnet *Internationella Företagarföreningen*. Syftet är att öka företagandet bland invandrare och stärka kompetensen hos enskilda invandrarföretagare. 1999 ombildades den ursprungliga ideella föreningen till en insamlingsstiftelse och är i dag representerad på 19 platser och har drygt 30 anställda. Ett statligt anslag (6,5 miljoner kronor 2005) täcker ca 20 % av kostnaderna. Övriga finansiärer är länsarbetsnämnder, länsstyrelser, landsting, kommuner och ALMI.

NyföretagarCentrum Jobs and Society erbjuder kostnadsfri rådgivning till nyföretagare genom lokala nätverk av rådgivare. Det första NyföretagarCentrum startades 1985 i Kallinge efter engelsk förebild. I dag finns ett drygt 80-tal NyföretagarCentrum utspridda på ca 100 orter. Verksamheten finansieras av såväl nationella som lokala sponsorer, sammanlagt ca 2 000 stycken. Det stora flertalet av dessa hör hemma i det lokala näringslivet, men också offentliga aktörer bidrar till finansieringen, såväl nationellt som lokalt.[23]

---

[20] Innovation Värmlands och Innovation Västerbottens hemsidor 2005-08-24.
[21] IRC:s gemensamma hemsida 2004-11-24.
[22] EuroInfoCenters gemensamma hemsida 2005-08-24.
[23] Jobs and Society:s hemsida 2004-11-24.

Aktörer i det svenska innovationssystemet

I en ITPS-rapport från 2004[24] görs ett försök att kartlägga aktörerna i det svenska innovationssystemet. Trots att man vare sig räknat in nationella statliga aktörer eller kommuner, landsting, kommunala samverkansorgan, länsstyrelser och länsarbetsnämnder landar man på den aktningsvärda summan av 405 aktörer. Dessa fördelar sig mellan:

Aktörer	*Antal*	*Anställda*	*Budget mkr*
Högskolenära[25]	109	450	695
Forskningsinstitut	27	1 202	1 190
Inter Relay Centers	3	47	17
Lokala kooperativa utvecklingscentra	24	80	57
Uppfinnareföreningar	35	57	21
Nyföretagarcentrum J&S	83	108	55
Finansiär/riskkapital	35	276	7 651
Industriella utvecklingscentra (IUC)	18	97	109
Innovation Sverige	20	87	104
Övriga	51	239	323
Summa	*405*	*2 640*	*10 222*

2.1.8 Problemdiskussion

I fokus för den regionala utvecklingspolitiken och näringspolitiken står begreppet ”tillväxt”. Dess innehåll är inte självklart. I grunden tycks det dock handla om att skapa ytterligare ekonomiska resurser. Tillväxtbegreppet har visserligen vidgats genom att tillfoga adjektiv som ”hållbar” – som även innehåller en miljömässig och social dimension – och ”jämställd”. Snarare än att i grunden förändra synsättet har dock dessa kvalificeringar av tillväxtbegreppet fungerat som restriktioner för tillväxtpolitiken. I gengäld kan man fråga sig om tillväxt är politikens huvudmål. Snarare framstår den som ett medel att realisera mer grundläggande mål som välfärd, sysselsättning, regional balans, jämställdhet etcetera. Endast inom näringspolitiken utgör den ett huvudmål.

[24] ITPS, (A2004:020) *Kartläggning av aktörer i det svenska innovationssystemet*.
[25] Utvecklingsbolag, centrumbildningar, teknikparker, Venture Cup, Drivhuset m.m.

Den regionala utvecklingspolitiken utgör i denna mening en ”regionaliserad näringspolitik”.[26]

Hur skapas tillväxt?

Frågan är då hur man skapar tillväxt.

> Det saknas en oomstridd teoretisk förklaring till eller en riktigt entydig empirisk kunskap om de faktorer som avgör den ekonomiska tillväxten i ett land eller en region. Faktorer som var relevanta i går är av mindre betydelse för dagens tillväxt, och satsningar som leder till utveckling och tillväxt i en region ger få eller inga mätbara effekter i en annan region.[27]
>
> Att förklara ekonomisk tillväxt är med andra ord svårt. Orsaken är egentligen rätt självklar. De tillväxtresurser som tidigare var av kritisk betydelse, och därför i ekonomisk mening knappa, kan nämligen genom de omstruktureringar i ekonomin som tillväxten så ofta innebär omvandlas till rena ’överskottsfaktorer’ utan någon större betydelse för framtidens tillväxtförutsättningar. Tillväxten medför med andra ord i sig en omstrukturering av produktion och samhällsekonomi, som i sin tur fortlöpande skapar nya utgångspunkter för den framtida ekonomiska utvecklingen – och därmed också för den politik som har ökad tillväxt som mål.[28]

Tillväxtpolitiken handlar med andra ord om att skjuta på ett rörligt mål, men det är inte allt:

> Fram växer bilden av en svårfångad dynamik med ett otal samverkande faktorer av varierande betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Politiken blir därmed ofta väldigt komplex och fylld av olika delmålsättningar med betydande risker för överlappningar och potentiella målkonflikter.[29]

---

[26] Jfr bland annat ITPS (2005:011), s. 25f.
[27] Ibid, s. 31.
[28] Ibid, s. 32.
[29] Ibid, s. 32.

Den selektiva politikens resultat är omstritt

Därtill ifrågasätts det till och från om politiska organ över huvud taget kan skapa tillväxt, annat än genom att sörja för ett tillväxtbefrämjande institutionellt ramverk och viss grundläggande infrastruktur. Särskilt ifrågasätts resultatet av selektiva insatser, så som olika typer av stöd till enskilda företag. Deras effekter ifrågasätts i ett stort antal utvärderingar och akademiska studier. Som en följd av detta används en allt mindre del av tillväxtpolitikens resurser till företagsstöd. Fokus har i stället satts på samverkan mellan företag i kluster och innovationssystem. Denna utveckling har dock till stor del skett utanför den regionala utvecklingspolitiken, inom näringspolitiken och – framför allt – forskningspolitiken, men har i gengäld knappast alls berört jordbruks- och landsbygdspolitiken. Den hindrar heller inte att det fortfarande råder stor tvekan om vilka medel och organisationsformer som är mest verkningsfulla.[30]

Från nationell till regional tillväxt?

Samtidigt har det skett en förskjutning i tillväxtpolitikens perspektiv. Från 1960-talets lokaliseringspolitik, som fokuserade den nationella ekonomin, har perspektivet gradvis förskjutits i regional riktning, åtminstone i politikens verbala överbyggnad. Denna omorientering kan knappast sägas ha vägletts av någon medveten ambition att omfördela maktinstrument från nationell till regional nivå, utan bygger snarare på en växande insikt om att ett stort antal faktorer av betydelse för tillväxt och utveckling har en regional snarare än nationell logik. Det hindrar inte att konsekvensen av ett sådant synsätt på sikt kan bli en regionalisering av i dag nationella och sektorsbundna tillväxtinstrument. Denna problematik utvecklas närmare i avsnitt 3.1.

Långvarigt experimenterande har skapat ett lappverk av aktörer

Som ett resultat av denna komplexitet och tvehågsenhet kännetecknas tillväxtpolitiken av en lång period av experimenterande med återkommande kursändringar och där

[30] Jfr bland annat Gorpe (2004), s. 9f.

initiativ lagts till initiativ, utan att gamla strukturer rensats undan eller anpassats till nya tankegångar. Det är denna ”överlagring” av ständigt nya initiativ som givit upphov till den brokiga flora av näringspolitiska aktörer som skisseras i avsnitt 2.1.7 och den fragmenterade uppsättning av ofta överlappande utvecklingsinstrument som de disponerar.

2.2 Kompetensförsörjning och dynamiska arbetsmarknader

De viktigaste politiska instrumenten för att befrämja kompetensförsörjning, innovationsförmåga och dynamiska arbetsmarknader ryms inom utbildnings-, forsknings- och arbetsmarknadspolitiken. Också kulturpolitiken har avgörande betydelse för arbetsmarknadsregioners dynamik och attraktivitet. Ett flertal verksamheter inom dessa fyra politikområden ryms inom begreppet uppgifter med anknytning till regional utveckling.

2.2.1 Utbildning och forskning

Statsbudgetens utgiftsområde 16 *Utbildning och universitetsforskning* omfattar politikområdena *Utbildningspolitik och Forskningspolitik*. Av Utbildningspolitikens alla skolformer koncentrerar vi oss på dem som främst antas ha en regional logik – gymnasieskola, gymnasial vuxenutbildning, kvalificerad yrkesutbildning, folkhögskolor och högskoleutbildning. Forskningspolitiken rymmer även insatser inom andra utgiftsområden, varav de viktigaste är anslagen till VINNOVA inom utgiftsområde 24 och anslagen till de olika forskningsråden inom utgiftsområde 9, 20 och 23.

Målet för utbildningspolitiken är att Sverige ska vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. Målet för forskningspolitiken är att Sverige ska vara en ledande forskningsnation, där forskning bedrivs med hög vetenskaplig kvalitet.

Gymnasieskolan[31]

Fram till 1992 avgjordes elevers gymnasieort av var de bodde. Eftersom statsbidraget gick direkt till den kommun som anordnade utbildningen förekom inga egentliga diskussioner om betalningsansvar. Från och med 1992 ska dock hemkommunen erbjuda ett allsidigt urval av nationella program till alla ungdomar i kommunen. Det finns i dag 17 nationella program. Med ett ”allsidigt urval” brukar man mena att eleven ska kunna välja mellan mer än hälften av de nationella programmen.

Elever har rätt att söka var som helst i landet. I praktiken har dock de som bor i kommunen eller inom dess samverkansområde för gymnasieutbildning företräde. Ännu avgör också den enskilda kommunen om den vill betala för elever som går i en annan kommuns skola, trots att utbildningen finns i den egna kommunen. Här tillämpar kommunerna olika principer. Undantag gäller dock för fristående skolor, som kan rekrytera elever från hela landet. Det gäller också för ett växande antal specialiserade program som regeringen beslutat ska vara riksrekryterande.

Det senaste dryga decenniets reformer har medfört stora förändringar. Antalet kommuner som själva anordnar gymnasieutbildning har ökat påtagligt, som ett uttryck för strävan att behålla såväl skattemedel som elever i hemkommunen, nu när möjlighet erbjuds. Av landets 289 kommuner anordnade 273 gymnasial utbildning under läsåret 2001/02. Så många som 32 av dessa anordnade dock endast det individuella programmet, och 54 kommuner erbjöd fem program eller färre. Många kommuner är därför fortfarande hänvisade till att köpa utbildningsplatser från andra kommuner och har ofta inlett samverkan med varandra.

Sammanlagt finns ca 800 gymnasieskolor (2006) med 348 000 elever (läsåret 2004/05). År 2004 fortsatte 98 % av alla ungdomar som avslutat grundskolan till gymnasieskolan. Flertalet av dessa läser något av de 17 nationella programmen, av vilka det finns många lokala inriktningar. Det finns också ett snabbt växande antal specialutformade program. Runt 10 % av gymnasieeleverna gick läsåret 2003/04 på en fristående skola. Andelen varierar dock starkt mellan olika delar av landet och är högst i storstadsområdena.[32]

Alla gymnasieprogram är i dag 3-åriga och högskoleförberedande. Vid sidan av de ordinarie gymnasieprogrammen

[31] Bygger huvudsakligen på uppgifter från SOU 2002:120.
[32] Budgetpropositionen för 2006, UO 16, s. 29ff.

bedriver många gymnasieskolor såväl uppdragsutbildning som påbyggnadskurser. Särskilt naturbruksgymnasierna, varav de flesta ännu drivs av landstingen, profilerar sig på många håll som utvecklingscentra i de landsbygdsområden där de vanligen ligger. År 2005 kostade gymnasieskolan kommunerna 29,9 miljoner kronor[33].

Olika former av kommunal samverkan

Staten uppmuntrar mellankommunal samverkan i skolplaneringen. Exempelvis förväntas alla kommuner teckna *samverkansavtal* med andra kommuner. Dessa ersatte i början av 1990-talet de tidigare statligt reglerade elevområdena. De regleras i skollagen och innebär att alla behöriga sökande från de avtalsslutande kommunerna betraktas som förstahandssökande i hela samverkansområdet. Samverkansavtalen reglerar alltså i första hand de sökande elevernas rättigheter, men också den mellankommunala ersättningen för elever som studerar i annan kommun än hemkommunen inom samverkansområdet. De ingående kommunerna avgör själva vad avtalet ska omfatta. Även formkraven är begränsade, så länge inte Skollagens bestämmelser om elevers rättigheter sätts ur spel. Däremot har samverkansavtalen stark rättskraft.

Därutöver sluter kommuner också *andra avtal* om samverkan, som ej utgör samverkansavtal i Skollagens mening. Sådan samverkan kan avse:

- gemensam planering av utbildningsutbudet,
- samordnad gymnasieintagning,
- lika villkor i frågor om resor och boende,
- enhetlig beräkningsgrund för kostnader,
- gemensam prislista,
- enhetlig uppföljning och kvalitetssäkring, samt
- platsgaranti för utbildningar av gemensamt intresse.

I många fall har man formaliserat samverkan ytterligare genom att bilda gemensamma *kommunalförbund*, som då själva blir huvudmän för de uppgifter de övertar. Dessa uppgifter varierar:

[33] Ibid.

- Kommunalförbund för planering skapar ett permanent forum för gemensamma planeringsfrågor, ofta med ett eget kansli, medan respektive kommun förblir huvudman för de enskilda skolorna.
- Kommunalförbund för mottagande och intagning skapar ett gemensamt förvaltningsorgan som själv kan besluta om intagningen.
- Kommunalförbund för huvudmannaskap och drift (gymnasieförbund) övertar själv huvudmannaskapet för skolorna och är därmed också arbetsgivare för dess personal. I och med att gymnasieförbundet i skollagens mening betraktas som en kommun, beslutar förbundet också om efter vilka principer – betyg, närhet, lottning etcetera – som elever fördelas mellan skolor med samma program.

En annan samverkansform är gemensam nämnd, där en av de ingående kommunerna tar på sig driftansvaret för verksamhet förlagd till flera kommuner.

Det finns i dag ingen samlad överblick över denna samverkan. Den torde dock beröra flertalet kommuner. I vissa fall utgör länet samarbetsområde, men lika vanligt är att man samarbetar över länsgräns eller i flera olika grupperingar inom ett och samma län. Också samverkans omfattning varierar. I många fall avser den endast ett urval av program, medan andra studievägar inte berörs.

Samverkan har möjliggjort specialisering. Som en följd studerar i dag nära en tredjedel av landets gymnasieelever i en annan kommun än i hemkommunen, trots att antalet kommuner som anordnar gymnasieutbildning har ökat. Huvuddelen av denna rörlighet äger dock rum inom samverkansområden, medan rörligheten utanför dessa är begränsad.

Samverkans drivkrafter och omfattning

Mellankommunal samverkan inom gymnasieskolans område har en mängd orsaker. I takt med att gymnasieutbildning närmast blivit en förutsättning för tillträde till arbetsmarknaden har utbudet av gymnasieutbildningar fått ökad betydelse för en orts attraktivitet för såväl boende som arbetsgivare. När den statliga etableringskontrollen upphörde 1992 byggde ett stort antal kommuner upp egna gymnasieskolor för att öka ortens attraktivitet

och behålla såväl elever som skattepengar inom kommunens gränser.

Samtidigt har arbetsmarknaden blivit alltmer diversifierad, med växande krav på specialisering och lokal anpassning också av gymnasieskolan som följd. Ett vikande elevunderlag ökar ytterligare behovet av regional samverkan, liksom för övrigt de växande kontakterna med högskola och arbetsliv. Därtill har utbyggda kollektivtrafiksystem och växande möjligheter för ungdomar att söka utbildningar i andra kommuner än hemkommunen ökat behovet av samverkan. Genom att sluta ett samverkansavtal begränsas i praktiken möjligheterna för ungdomar att söka sig till andra delar av landet. Därmed kan man alltså tala om att samverkansavtalen har en inlåsningseffekt.

Omvänt kan en större kommun ibland ha intresse av att undvika att träffa samverkansavtal med mindre omgivande kommuner. Så länge de mindre kommunerna ej träffat samverkansavtal kan ungdomar därifrån tas in som förstahandssökande vid utbildningar i den större kommunen. I samband med att ett samverkansavtal sluts torde dock de mindre kommunerna – av just detta skäl – insistera på en fördelning av utbildningsutbudet.

Dessa mekanismer ska dock inte överdrivas. I dag förfaller skolplanering i allt mindre utsträckning handla om att ragga elever. Snarare handlar den om att uppnå långsiktighet och stabilitet i verksamheten. Det finns också exempel på mindre kommuner som går in i regionala samarbeten, friare sökmöjligheter och en tydligare profilering av skolverksamheten och snarare vinner än förlorar elever.

Vuxenutbildning

Vid sidan av ungdomsskolan bedrivs vuxenutbildning, vilken är av stor betydelse för ett livslångt lärande och därmed för väl fungerande arbetsmarknadsregioner. Vuxenutbildningen har under senare år expanderat snabbt, bland annat genom *Kunskapslyftet*, och kostade 5,5 miljarder kronor 2005. En stor majoritet av eleverna i den kommunala vuxenutbildningen, 85 %, studerar inom den gymnasiala vuxenutbildningen. En snabbt växande andel av eleverna utgörs dock av ungdomar som konkurrenskompletterar sina betyg inför högskolestudier. Nästan 40 % av landets 23-åringar

har någon gång studerat vid komvux, och hälften av nybörjarna på högskolan har gått vägen via komvux.[34]

Den kommunala vuxenutbildningen finansieras av kommunerna. Statliga medel till vuxenutbildningen kanaliseras via det kommunala utjämningssystemet, med undantag för *Kunskapslyftet* som finansieras genom specialdestinerade statsbidrag till 2008.

Kvalificerad yrkesutbildning

Kvalificerad yrkesutbildning (KY) är en eftergymnasial utbildning med stark arbetslivsanknytning. De flesta sådana utbildningar är 2-åriga. I normalfallet är en tredjedel av studietiden förlagd till arbetsplatser, medan den teoretiska delen ofta anordnas i samarbete med någon högskola. Trots det kan den studerande vanligen inte tillgodoräkna sig några högskolepoäng, eller endast några få poäng, efter slutförd utbildning. Läsåret 2004/05 genomgick 27 500 personer KY, och vid slutet av 2003 uppgick antalet utbildningar till 442, fördelade över hela landet. Huvudmän för KY är vanligen högskolor, folkhögskolor och andra utbildningsanordnare, men också organisationer, kommuner och landsting. Verksamheten finansieras dock av staten, som i budgetpropositionen för 2007 avsatt 1,2 miljarder kronor för ändamålet.

Folkhögskolor

Många av Sveriges knappt 150 folkhögskolor, särskilt utanför storstadsområdena, har tillvaratagit friheten att själv utforma sin verksamhet till att profilera sig som regionala utvecklingscentra. Därmed spelar de också mer direkt en roll i de samlade ansträngningarna att skapa goda tillväxt- och utvecklingsförutsättningar i sina bygder. Drygt två tredjedelar av folkhögskolorna drivs av olika folkrörelser och resten av landstingen. Sin grundfinansiering får folkhögskolorna genom elevernas hemlandsting, som normalt betalar en fast interkommunal ersättning per elevvecka. Därutöver fördelar Folkbildningsrådet statsbidrag till folkhögskolorna ur det samlade anslag till folkbildning (3,1 miljarder kronor i budgetpropositionen för 2007) som man disponerar.

[34] Ibid samt Skolverket (2002), s. 23ff.

Högskoleutbildning

Högskolan har det senaste dryga decenniet genomgått en snabb expansion. Närmare 45 % av alla ungdomar påbörjar i dag en högskoleutbildning före 25 års ålder. Sedan slutet av 1990-talet har fyra nya universitet tillkommit i Karlstad, Örebro och Växjö samt Mittuniversitet. Som ett resultat av denna utbyggnad har vi i dag tio universitet och elva regionala högskolor, vid sidan av mer specialiserade utbildningssäten som KTH, Chalmers, Luleå Tekniska universitet, Blekinge Tekniska högskola, Karolinska institutet och de konstnärliga högskolorna. Många av dessa lärosäten har dessutom verksamheter på flera orter: Mittuniversitetet har enheter i Sundsvall, Östersund, Härnösand och Örnsköldsvik och Blekinge Tekniska högskola har verksamhet i Ronneby, Karlskrona och Karlshamn. Hela sjutton av dessa högskolor har i dag fasta anslag till forskning och forskarutbildning. Som ett resultat har alla län i dag minst en egen högskola, och endast fyra län saknar högskola med fasta forskningsresurser – Gotlands, Hallands, Dalarnas och Gävleborgs län. Höstterminen 2004 var 340 000 studenter inskrivna vid landets universitet och högskolor, en fördubbling sedan början på 1990-talet.[35]

Flertalet universitet och högskolor rekryterar de flesta av sina studenter från närområdet. Utbyggnaden av högskolan med etablering av regionala högskolor i samtliga län har snarast förstärkt den tendensen. Särskilt tydlig är den av naturliga skäl i Stockholm och Göteborg, medan universiteten i Uppsala och Umeå – stora och väletablerade utbildningssäten på jämförelsevis små orter – rekryterar fler studenter från andra delar av landet. Att högskolornas rekryteringsmönster i flera delar av landet överensstämmer med länsindelningen[36] är knappast förvånande om man betänker att den snabba utbyggnaden lett till att varje län har minst en högskola och att de erbjuder i huvudsak samma utbildningar.

Också om man ser till var de högskoleutbildade befinner sig två år efter avlagd examen upprepas detta mönster. Det stora flertalet studenter blir kvar i den region där de utbildats, vanligen också den region där de har sina rötter. Störst utflöde efter avslutad utbildning uppvisar Växjö och Uppsala universitet samt Luleå Tekniska högskola, som även rekryterar jämförelsevis många

[35] Högskoleverket (2005), s. 14ff.
[36] Nordregio och EuroFutures (2005) s. 71.

studenter från andra län. Stockholms och Västra Götalands län lockar på motsvarande sätt till sig ett stort antal färdigutbildade från högskolor i andra län, studenter som dock i betydande utsträckning har sina rötter där. Det kanske viktigaste sambandet är det mellan antalet studenter som blir kvar på studieorten och den lokala arbetsmarknadens storlek; ju större lokal arbetsmarknad, desto större chans att finna ett lämpligt jobb och därmed att rota sig på orten.

Staten är huvudman för och finansierar universitet och högskolor i Sverige. År 2004 fick universitet och högskolor 17 342 miljoner kronor i grundutbildningsanslag. En växande del av finansieringen kommer från andra källor, som näringsliv, kommuner, landsting och EU. Denna externa finansiering avser dock i första hand forskning och utveckling. (Jfr denna rubrik nedan). År 2004 hade universitet och högskolor följande intäktskällor till grundläggande högskoleutbildning:

• grundutbildningsanslag	17 342 mkr
• ersättning för klinisk utbildning m.m.	406 mkr
• avgiftsintäkter	723 mkr
• bidrag	748 mkr
• finansiella intäkter	86 mkr
• beställd utbildning	168 mkr
• uppdragsutbildning	1 102 mkr
Sammanlagt Grundutbildning:	*20 573 mkr*[37]

Forskning och utveckling

Offentligt finansierad forskning bedrivs vid universitet och högskolor såväl som vid fristående institut och företag samt inom offentlig verksamhet. Sitt grundanslag till forskning och forskarutbildning får universitet och högskolor av *staten* inom ramen för *Utbildningspolitiken*. Därutöver fördelas forskningsmedel av olika forskningsråd. Inom *Forskningspolitiken* återfinns (utgiftsområde i statsbudgeten):

[37] Högskoleverket (2005), Tabell 12, s. 142.

- Vetenskapsrådet (UO 16).
- Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, FAS (UO 9).
- Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad, Formas (UO 20 och 24).

Dessutom fördelar Verket för innovationsstyrning, som ovan framgått, 1,4 miljarder kronor för utveckling av effektiva innovationssystem och forskning om dessa (Jfr avsnitt 2.1.7).

Därutöver bedriver *kommuner* och *landsting* omfattande forskning och utveckling, företrädesvis inom den egna verksamheten. Den är dåligt kartlagd. Tidigare inventeringar av landstingen tyder dock på att dessa årligen satsar flera miljarder kronor på forskning och utveckling. Tyngdpunkten torde dock snarare ligga på utvecklingsarbete inom hälso- och sjukvården än på ren forskning.[38]

EU:s stöd till forskning, teknisk utveckling och innovation utformas i 4-åriga ramprogram. Det sjätte ramprogrammet omfattar perioden 2002–2006 och har en totalbudget på 17,5 miljarder euro. Det innehåller bland annat sju tematiska forskningsområden:

- genforskning och bioteknik,
- informationssamhällets teknik,
- nanoteknik, multifunktionella material och nya produktionsprocesser,
- flyg- och rymdteknik,
- livsmedelssäkerhet och livsmedelskvalitet,
- hållbar utveckling och globala förändringar, samt
- medborgare och styrelseformer i ett öppet europeiskt kunskapssamhälle.

Deltagande kräver gemensam ansökan från minst tre samverkande organisationer i minst två medlemsländer/kandidatländer och en associerad stat. Sveriges andel av de totala forskningsbidragen under det föregående, femte ramprogrammet var 3,3 %, att jämföra med att Sveriges andel av avgifterna till EU är 3,0 %.

Huvuddelen av den svenska forskningen bedrivs vid *universitet* och *högskolor*. År 2004 fördelade sig deras intäkter till forskning och forskarutbildning mellan:

[38] Dalarnas forskningsråd (2002).

- grundanslag 10 687 mkr
- Vetenskapsrådet 2 020 mkr
- FAS 254 mkr
- Formas 385 mkr
- statliga universitet och högskolor 531 mkr
- övriga statliga myndigheter 2 304 mkr
- enskilda utbildningsanordnare 48 mkr
- kommuner och landsting 675 mkr
- EU 780 mkr
- svenska företag 1 134 mkr
- offentliga forskningsstiftelser 1 047 mkr
- svenska organisationer utan vinstsyfte 2 382 mkr
- utländska företag 301 mkr
- utländska organisationer utan vinstsyfte 254 mkr
- övrigt 429 mkr
- finansiella intäkter 231 mkr
- *Sammanlagt* *23 464 mkr*[39]

Extern finansiering av högskoleverksamhet

Som synes finansieras verksamheten vid universitet och högskolor i dag till stor del av andra intäktskällor än staten. Särskilt gäller det forskningen. Exempelvis bidrog svenska och utländska företag med drygt 1,4 miljarder kronor till forskning och ideella organisationer med ytterligare 2,6 miljarder.

Därtill bidrar kommuner och landsting med 0,8 miljarder kronor till forskning och forskarutbildning. En stor del av dessa medel utgörs av ersättningar från landstingen för delade tjänster inom de medicinska fakulteterna. En betydande del utgörs dock av utvecklingsresurser för uppbyggnad av nya verksamheter som bedöms vara av stort lokalt eller regionalt intresse. Högskoleverket uppskattar att stödet enbart till nya universitet och högskolor 2004 uppgick till 310 miljoner kronor, en ökning från 90 miljoner kronor 1994.[40] Enbart Karlskrona kommun uppges ha satsat 200 miljoner kronor på uppbyggnaden av Blekinge Tekniska högskola.[41] Därtill kommer stora tillskott till fristående utvecklingsbolag, inkubatorer och andra projekt för att skapa och

[39] Högskoleverket (2005), Tabell 11, s. 140f
[40] Beräkning på uppdrag av tidningen Dagens Samhälle, nr 22 2005, s. 4.
[41] Uppgift i Dagens Samhälle 13/10 2005, s. 6.

utveckla affärs- och produktidéer i anslutning till den egna högskolan. Det speglar tydligt den vikt man tillmäter högskolan när det gäller att skapa en dynamisk och attraktiv miljö för människor och företag.

2.2.2 Arbetsmarknadspolitik

Målet för arbetsmarknadspolitiken är en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt. Arbetsmarknadspolitiken har således såväl ett individ- som ett tillväxtperspektiv och är i båda avseenden avgörande för både lokal och regional utveckling.

Omfattning

Av de 62,6 miljarder kronor som i 2006 års budgetproposition anslås till arbetsmarknadspolitik utgörs 61 % av bidrag till A-kassor och ytterligare 5,1 miljarder av förvaltningskostnader. Därutöver bedrivs en omfattande programverksamhet:[42]

	Kostnader 2004
• Arbetspraktik	1 793 mkr
• Anställning lönebidrag	5 881 mkr
• Arbetsmarknadsutbildning	2 022 mkr
• Arbetslivsinriktad rehabilitering	602 mkr
• Förberedande utbildning	2 505 mkr
• Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling	3 077 mkr
• Anställningsstöd	2 127 mkr
• Offentligt skyddat arbete	793 mkr
• *Start av näringsverksamhet*[43]	*815 mkr*
• Övriga program (datortek, program för ungdomar under 20 år m.m.)	2 808 mkr

Också kommuner och landsting gör, i egenskap av ansvarskännande arbetsgivare, arbetsmarknadspolitiska insatser, som inte sällan särskiljs i den egna budgeten. Därutöver bedriver *kommunerna* vad man ofta kallar ”aktiveringspolitik”, som består

[42] Uppgifter från Arbetsmarknadsverket (2005).
[43] Redovisades i avsnitt 2.1.5 så som en näringspolitisk insats.

av särskilda arbetsmarknadspolitiska och sysselsättningsskapande åtgärder för den egna målgruppen, främst socialbidragstagare. Denna verksamhet omsatte 2004 ca 5,8 miljarder kronor och hade en nettokostnad på 2,5 miljarder kronor.[44]

2.2.3 Kulturpolitik

Målen för kulturpolitiken är att värna yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för alla att använda den, att verka för att alla får möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt till eget skapande, att främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom motverka kommersialismens negativa verkningar, att ge kulturen förutsättningar att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället, att bevara och bruka kulturarvet, att främja bildningssträvandena samt att främja internationellt kulturutbyte och möten mellan olika kulturer inom landet.

Ett rikt och levande kulturliv är en förutsättning för tillväxt genom att det påverkar en regions attraktivitet och genererar arbetstillfällen, men också genom att det kanaliserar människors kreativitet, skapar mötesplatser och stärker lokal och regional identitet. Särskilt film och musik har under senare år utvecklats som internationellt konkurrenskraftiga näringar, delvis genom regionala utvecklingsinsatser. Det samhälleliga stödet uppgick 2002 till ca 17,8 miljarder kronor, varav staten svarade för knappt hälften och den kommunala sektorn för resten.

I budgetpropositionen för 2006 anslås inom utgiftsområde 17 sammanlagt 10,1 miljarder kronor i statliga medel till kultur, medier, trossamfund och fritid. År 2002 var samma siffra 8,0 miljarder kronor. Av dessa fördelades 1,4 miljarder kronor av Statens Kulturråd, varav en dryg miljard består av regionala bidrag, så som:[45]

- bidrag till länsmusikverksamhet 195 mkr
- bidrag till lokala och regionala orkester-institutioner 85 mkr

[44] Uppgift från Sverige Kommuner och Landsting.
[45] Uppgifter hämtade ur Kulturrådet (2003).

- bidrag till lokala och regionala dans- och teaterinstitutioner 352 mkr[46]
- bidrag till fria teater-, dans- och musikgrupper 100 mkr
- bidrag till regional biblioteksverksamhet 40 mkr
- bidrag till regionala museer 125 mkr
- försöksverksamhet med ändrad regional fördelning av kulturpolitiska medel i
- Gotlands, Kalmar och Skåne län 163 mkr

Därutöver anslog staten runt 1 700 miljoner kronor till enskilda nationella kulturinstitutioner så som:

- Svenska Riksteatern 233 mkr
- Svenska Rikskonserter 65 mkr
- Operan 308 mkr
- Dramatiska teatern 182 mkr
- Centrala museer 867 mkr

Vidare gavs 269 miljoner kronor i ersättning och bidrag till konstnärer, 260 miljoner kronor till riksarkivet, landsarkiven, regional arkivverksamhet med mera, 240 miljoner kronor i filmstöd, 486 miljoner kronor i presstöd och 2 601 miljoner kronor i bidrag till folkbildningen, främst till studieförbund och folkhögskolor.

Landstingens kulturutgifter belöpte sig 2005 på 1 880 miljoner kronor.[47] Drygt två tredjedelar av dessa medel gick till regionala kulturinstitutioner:

- musik 457 mkr
- teater och dans 321 mkr
- museer och utställningar 355 mkr
- bibliotek och litteratur 109 mkr
- film och medier 58 mkr

Runt 400 miljoner kronor gick till folkrörelser, främst studieförbunden (300 mkr) och ungdomsorganisationer (87 mkr). Västra Götalandsregionen svarar för nästan en tredjedel av landstingens samlade kulturutgifter. Delvis beror det på att man i

[46] Därav 75 mkr till Göteborgsoperan, 50 mkr till Stockholms stadsteater och 33 mkr till Göteborgs stadsteater.
[47] Kulturrådet, Kulturen i siffror 2006//3, tabell 1.7.

samband med bildandet övertog ansvaret för ett antal kulturinstitutioner från Göteborg stad, som ett uttryck för att dessa betraktas som en regional snarare än lokal angelägenhet.

Kommunernas nettodriftkostnader för kultur uppgick 2005 till 8 140 miljoner kronor, fördelat på:[48]

- bibliotek 3 339 mkr
- musik-/kulturskola 1 636 mkr
- allmän kulturverksamhet 2 622 mkr
- stöd till studieorganisationer 543 mkr

Under rubriken allmän kulturverksamhet döljs, förutom den egna kulturförvaltningen, bidrag till kulturella verksamheter och föreningsbidrag.

Kulturmiljövård

Av särskilt intresse för kommitténs överväganden om uppgiftsfördelningen i samhällsorganisationen är den del av kulturpolitiken som brukar benämnas kulturmiljövård. Den regleras huvudsakligen i *lagen* (1988:950) *om kulturminnen m.m.* (KML). Den innehåller bland annat bestämmelser om fornminnen (2 kap.), byggnadsminnen (3 kap.) och kyrkliga kulturminnen (4 kap.), som avser enskilda objekt. Statliga byggnadsminnen regleras separat i *förordningen* (1988:1229) *om statliga byggnadsminnen.*

Däremot kan inte hela bebyggelsemiljöer skyddas enligt KML, annat än genom att skydda varje enskild byggnad. Här står i stället *miljöbalken* (1998:808) till tjänst som ger skydd åt områden som är av riksintresse för natur- och kulturmiljövården. Miljöbalken ger också utrymme att avsätta ett mark- eller vattenområde som kulturreservat.

Därutöver innehåller *plan- och bygglagen* (PBL; 1987:10) bestämmelser om hur kulturvärden ska skyddas i den kommunala planeringen. Bland annat kan den ge skydd åt ur kulturhistorisk synvinkel särskilt värdefulla byggnader, också om dessa inte är av byggnadsminnesklass. Det kan till exempel röra sig om bebyggelse som är representativ för tidigare samhälleliga eller estetsiska ideal.

[48] Kulturrådet, Kulturen i siffror 2006//3, tabell 1.10.

Aktörer

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) är central förvaltningsmyndighet för kulturmiljön och kulturarvet. Förutom en allmänt samlande och pådrivande roll ska myndigheten svara för kunskapsuppbyggnad och öka allmänhetens förståelse för och delaktighet i kulturarvet, bland annat genom att, tillsammans med Statens kulturråd, understödja länsmuseernas arbete. Därutöver handlägger man ärenden om statliga byggnadsminnen och anger områden av riksintresse för kulturmiljövården.

Boverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om bebyggd miljö och hushållning med mark och vatten samt fysisk planering, byggande och boende, medan Statens fastighetsverk förvaltar flertalet statligt ägda byggnader av kulturhistoriskt värde.

Länsstyrelserna har enligt KML tillsyn över kulturminnesvården i länet. Det innebär bland annat att de handlägger ärenden om fornminnen, byggnadsminnen och kulturreservat och övervakar att statliga intressen tillvaratas i den kommunala planeringen. På delegation från RAÄ beslutar länsstyrelserna dessutom om bidrag till kulturmiljövård. För detta ändamål har de flesta länsstyrelser under senare år byggt upp särskilda enheter med en länsantikvarie som chef.

Länsmuseer finns sedan gammalt i de flesta län, vanligen i form av stiftelser med landstinget och ofta även värdkommunen som huvudfinansiär. På senare år har flera länsmuseer ombildats till förvaltningar inom landstinget (som i Norrbottens län) eller aktiebolag (som i Västerbottens län). Länsmuseerna saknar myndighetsuppgifter, men är genomgående stora institutioner. De erhåller statligt bidrag, vilket syftar till att ”stödja museerna i deras uppgift att samla in, bearbeta och förmedla kunskaper om regionens kulturarv, dess konstutveckling samt om samhället och miljön i övrigt.”[49] ”Den statliga kulturmiljövården är uppbyggd så att länsstyrelsen i frågor om kompetensuppbyggnad bör kunna stödja sig på länsmuseernas insatser.”[50]

På lokal nivå ansvarar *kommunerna* enligt PBL för att kulturhistoriska värden skyddas i den kommunala planeringen. Konkret sköts denna uppgift genom att riksintressen pekas ut i översiktplanen. Denna är ej rättsligt bindande. Den egentliga regleringen sker i stället i detaljplaner och i områdesbestämmelser

[49] Budgetpropositionen 2004, Utgiftsområde 17.
[50] Prop 1994/95:230, s. 87.

där kommunen anger varsamhetsbestämmelser och skyddsbestämmelser. Genom varsamhetsbestämmelser regleras vilka egenskaper hos byggnaden som ska bevaras. Ingrepp som är så omfattande att de är ersättningsgrundande regleras däremot genom skyddsbestämmelser. Därutöver ska kommunen i princip vid varje ärende om bygglov pröva PBL:s allmänna varsamhetskrav och förvanskningsförbud, oberoende av om dessa bestämmelser preciserats i detaljplan eller områdesbestämmelser.

Finansiering

Regeringsformen ger fastighetsägare rätt till ersättning för inskränkningar i användningen av fastigheten. Kriterierna för ersättning regleras närmare i KML (vad gäller byggnadsminnen), miljöbalken (vad gäller kulturreservat) samt i PBL för inskränkningar enligt denna lag.

Därutöver finns ett statligt stöd till vård av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, det så kallade *kulturmiljövårdsanslaget* (anslag 28:26 i statsbudgeten), som regleras i *förordningen* (1993:379) *om bidrag till kulturmiljövård.* Det används till vård och ombyggnad samt kunskapsuppbyggnad och tillgängliggörande av kulturhistoriskt värdefulla byggnader, landskap och fornlämningar. Bidrag kan utgå för hela eller delar av kostnaden för insatsen, utom för ombyggnader där det högst får motsvara 50 %, i vissa fall upp till 90 %, av den så kallade ”överkostnaden”, merkostnader som beror på att man vill skydda kulturhistoriska mervärden. År 2004 utbetalades 256 miljoner kronor, varav RAÄ direkt beslutade om 22,6 miljoner kronor och länsstyrelserna om 229,4 miljoner kronor. De senare fördelade sig på:

byggnadsvård	1 257 ärenden	143,2 mkr
kulturlandskapsvård	243 ärenden	28,7 mkr
fornvård	391 ärenden	38,2 mkr
arkeologi	96 ärenden	19,3 mkr

En uttalad ambition är att söka medfinansiering från andra bidragsgivare för att få största möjliga utväxling på de avsatta medlen. På detta sätt erhölls 2004 ytterligare 263,5 miljoner kronor i *medfinansiering*, varav kommuner och landsting svarade för 20 %, EU för 12 % och ägarna själva för 11 %. RAÄ framhåller bidragens

betydelse för lokal och regional utveckling, turistnäring och sysselsättning.

RAÄ:s verksamhet finansieras av ett förvaltningsanslag (28:25), som 2006 uppgick till 195,4 miljoner kronor, samt med avgiftsinkomster, som 2004 uppgick till 185 miljoner kronor. Av den senare intäktskällan svarade arkeologisk uppdragsverksamhet för 157 miljoner kronor. Länsstyrelsernas egen verksamhet inom området kulturmiljö kostade 2002 drygt 150 miljoner kronor[51], finansierat via länsstyrelsernas förvaltningsanslag samt med projektmedel, ersättningar och bidrag.

Landstingen bidrar årligen med ca 250 miljoner kronor till länsmuseerna. Därutöver erhåller de ca 140 miljoner kronor i statsbidrag, medel som fördelas av Statens kulturråd. Den del av stödet som avser kulturmiljöarbete i Skåne fördelas dock av RAÄ.

2.2.4 Problemdiskussion

Utbildnings- och forskningspolitiken

Allt fler gymnasieelever studerar i en annan kommun än hemkommunen. Denna rörlighet kan förväntas öka ytterligare i framtiden och även omfatta andra kommuner än de som hemkommunen samverkar med inom *gymnasieskolan*. I gymnasiepropositionen (2003/04:140) slås exempelvis fast att elevers valfrihet att söka program och inriktningar i andra kommuner ska stärkas, även i de fall utbildningen finns i hemkommunen. I samma riktning verkar framväxten av riksrekryterande program samt lokala inriktningar och profileringar av nationella program.

Denna utveckling innebär att gymnasieskolan, vid sidan av den dominerande lokala logiken, i växande utsträckning får en regional och nationell logik. Själva ansökningssystemet pekar snarast i riktning mot en nationell logik. I praktiken torde dock det stora flertalet elever som söker sig till gymnasieskolor utanför den egna kommunen bli kvar i samma landsända. Därtill kommer gymnasieskolans betydelse för utbudet av arbetskraft, inte minst när det gäller de yrkesförberedande programmen. Insatser för att höja kvaliteten på dessa utbildningar bygger i de flesta fall på

[51] Härlett ur uppgifter om länsstyrelsernas totala kostnader 2002 samt kulturmiljöområdets andel av dessa i SOU 2004:14 s. 34f.

samarbete med näringslivet och på regional samverkan och specialisering för att bredda rekryteringsunderlaget. Dess stora betydelse för arbetsmarknaden gör att gymnasieskolan i växande utsträckning har en geografisk logik som grovt sett överensstämmer med arbetsmarknadsregionens.

Vad gäller den *gymnasiala vuxenutbildningen*, med stora krav på flexibilitet allteftersom arbetsmarknaden förändras, torde behovet av regional eller mellankommunal samordning vara ännu större. Erfarenheter från Stockholms stad visar att inte ens de största kommunerna klarar att erbjuda ett heltäckande utbud. Exemplen på regional samverkan är dock få, Göteborgsregionen, Siljansregionen och ett fåtal ytterligare. Genomgående är nämligen kommunerna mer restriktiva med att låta elever gå kommunala vuxenutbildningar utanför hemkommunen än inom ungdomsutbildningen. Det beror till stor del på att dessa medel vanligen ligger i samma budget som den egna verksamheten – varje ersättning till en annan utbildningsanordnare minskar resurserna till den egna verksamheten med samma summa.

Högskolan har i växande utsträckning blivit också en lokal och regional angelägenhet och tillmäts genomgående avgörande betydelse för möjligheterna att skapa tillväxt och utveckling. Det framgår inte minst av de växande resurser som såväl kommuner och landsting som näringslivet satsar på utveckling av och i anslutning till den regionala högskolan. Den övergripande tesen är att koncentrationen av högre utbildning och forskning skapar en kreativ miljö med möjlighet till korsbefruktning mellan näringsliv och högskola. Av större betydelse än denna innovativa miljö i sig torde dock utbudet av högutbildade vara. Dels attraherar det företag med behov av högutbildad arbetskraft. Dels tenderar kreativa människor som lämnar högskole- och forskarvärlden för att starta företag att bli kvar på orten, där man kanske har bildat familj och har sina professionella och sociala nätverk.

Resultatet är en stark koncentration av kunskapsintensiva företag inom tillväxtsektorer i anslutning till universitet med kvalificerad forskning. Det tar dock tid innan denna process ger resultat, vanligen decennier. I takt med att högskolan byggts ut i så gott som alla län och allt fler har fått fasta forskningsresurser kommer visserligen de äldre universitetsorternas försteg att klinga av. Det innebär dock rakt inte att högskoleutbyggnaden är ett nollsummespel. Snarare är det en förutsättning för Sveriges framtida konkurrensförmåga att högskolorna ges utrymme att

utveckla nischer som dels svarar mot lokala och regionala behov och dels är internationellt konkurrenskraftiga.[52]

Vissa studier antyder visserligen att dessa förhoppningar kan var överdrivna; mindre regionala högskolor påstås ibland till och med driva på utflyttningen genom att utbilda ungdomar till arbeten som inte finns inom regionen. Dessa mer motsägelsefulla resultat gäller dock främst mindre och yngre högskolor utan fasta forskningsresurser, där de positiva spridningseffekterna ännu inte hunnit sätta sig. I den mån högskolan verkligen utbildar för utflyttning måste det dessutom ses som ett uttryck för att dess utbildningsutbud är dåligt anpassat till den regionala arbetsmarknaden. Vad som krävs är med andra ord en bättre regional förankring.

Arbetsmarknadspolitik

Arbetsmarknadspolitikens instrument har avgörande betydelse för lokal och regional utveckling, inte minst genom att dess program disponerar mångdubbelt större resurser än såväl närings- som regional utvecklingspolitik. De problem som uppstår i gränssnittet mellan arbetsförmedlingens, försäkringskassans och socialkontorets ansvarsområden behandlas inom huvudaktiviteten *Medborgare med sektorsövergripande behov*. Här knyts intresset till möjligheterna att på ett effektivt sätt integrera de arbetsmarknadspolitiska programmen i de samlade ansträngningarna för att skapa goda lokala och regionala utvecklingsförutsättningar. De viktigaste instrumenten för detta är:

- regionala tillväxtavtal/program, där arbetsmarknadspolitiska medel svarar för runt hälften av tillgängliga statliga medel,
- lokala arbetsmarknadsnämnder, som syftar till att samordna arbetsmarknadspolitiska insatser med skola och socialtjänst,
- regionala kompetensråd, samrådsorgan som upprättas i varje län för att medverka till att en god balans skapas mellan utbud av och efterfrågan på kompetens på arbetsmarknaden; de består av företrädare för länsstyrelse, länsarbetsnämnd, landsting, kommuner samt näringslivs- och fackliga organisationer.

[52] Jfr Nordregio och EuroFuturers (2005), s. 66ff.

Samtliga dessa instrument har ifrågasatts för bristande förmåga att samordna sektorsintressen; de enskilda aktörerna förefaller ofta vara låsta av regelverk och verksamhetskultur. Exempelvis konstaterade Statskontoret i sin utvärdering av tillväxtavtalen[53] att arbetet i partnerskapen begränsas av motstridiga regelverk och motstridig styrning från olika departement och myndigheter. Särskilt svåra upplevdes de arbetsmarknadspolitiska programmen vara att integrera i tillväxtavtalen.

Kulturpolitik

Av de ca 3 miljarder kronor som varje år avsätts till regional kultur svarar landstingen för två tredjedelar och staten för en tredjedel. Volymmässigt domineras den regionala kulturen av länskulturinstitutioner inom områdena musik, dans, teater, bibliotek och museer. Trots att det genomgående är landstingen som är huvudmän för dessa verksamheter styrs deras utformning starkt av den statliga medfinansieringen, som utbetalas i form av ett grundbelopp per anställd.

Inom ramen för försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning fick de regionala självstyrelseorganen i Gotlands, Kalmar och Skåne län rätt att själva fördela dessa statsbidrag. Som Den parlamentariska regionkommittén (PARK) konstaterat[54] gav dock försöksverksamheten i denna del mycket litet reellt handlingsutrymme åt självstyrelseorganen, emedan den fortfarande styrs av den förteckning över stödberättigade regionala kulturinstitutioner som regeringen årligen fastställer. PARK föreslog därför att regeringen i stället skulle anvisa en bidragsram, inom vilken självstyrelseorganen själva kunde besluta om fördelning mellan olika kulturinstitutioner. Kravet på 50-procentig regional medfinansiering, menade PARK, utgör ett tillräckligt skydd för alltför snabba förändringar av verksamheten. Som en ytterligare garanti för genomslag för de nationella kulturpolitiska målen föreslogs att Kulturrådet skulle träffa ett övergripande avtal med självstyrelseorganen om användningen av statsbidraget. Vidare föreslog man att också de statliga kulturmedel som avsatts för utvecklingsinsatser skulle överföras till självstyrelseorganen. Över huvud taget

[53] Rapporten (2004:5) *Det regionalpolitiska experimentet. Lärande nätverk för regional utveckling.*
[54] SOU 2000:85, s. 367 ff.

andas PARK en tilltro till självstyrelseorganens vilja och förmåga att vårda och utveckla de regionala kulturinstitutioner, för vilka man vanligen själv är huvudmän.

Kulturmiljövård

Fram till 1976 fungerade länsmuseerna som Riksantikvarieämbetets samarbetspartners i respektive län. Museerna är dock vanligen stiftelser och inga myndigheter. Behovet av att kunna delegera myndighetsbeslut till regional nivå ledde till inrättandet av länsantikvariefunktionen på respektive länsstyrelse. Dessa hade inledningsvis renodlade myndighetsuppgifter och små egna ekonomiska resurser. Samtidigt fick länsmuseerna ökade statsanslag, bland annat för att kunna bistå länsantikvarien med expertstöd och service.

Beslut om kulturmiljöbidrag delegerades ut till länsstyrelserna 1993. Sedan dess har länsstyrelserna byggt upp ansenliga personalresurser inom området. Denna utbyggnad har delvis finansierats med projektmedel ur anslaget till kulturmiljövård, ur EU:s strukturfonder och ur andra källor. Med dessa medel har delvis parallella verksamheter till länsmuseernas byggts upp med inventering, dokumentation, vårdinsatser, uppdragsverksamhet, föredrags- och kursverksamhet, informationsmaterialmaterial, forskning med mera. Detta förfarande har uppmärksammats av RAÄ. Från och med 2006 ska därför projekt där länsstyrelsen beviljar sig själv medel ur kulturmiljövårdsanslaget redovisas och kräver godkännande av RAÄ.

Denna utveckling har lett till en infekterad revirstrid. Flera försök att slita denna tvist har gjorts, bland annat av RAÄ 1994 i rapporten *Riktlinjer för ansvarsfördelningen inom kulturmiljövården*, som föreslog att länsstyrelserna ska ansvara för beslut och tillsyn och upphandla vård- och utåtriktade arbetsuppgifter, medan länsmuseerna ska vara utförare inom området med vård och utåtriktade insatser samt kunskapsuppbyggnad som huvuduppgifter. Denna renodling genomfördes dock aldrig.

EuroFutures föreslog i sin rapport till Ansvarskommittén att fördelning av bidrag till kulturmiljövård bör överföras från länsstyrelserna till de regionala självstyrelseorganen. Avgörande för vägvalet i denna fråga är i vilken utsträckning denna uppgift ger utrymme för regional anpassning och är betjänt av att hanteras som

en integrerad del av ett sammanhållet utvecklingsuppdrag. Regelverket ger de enskilda länsstyrelserna ett betydande utrymme för egna bedömningar och prioriteringar. I sin redovisning av anslagets användning framhåller RAÄ ”samverkan med olika aktörer, där syftet med projekten är bredare än traditionella bevarandeintressen. Insatserna har främjat den lokala och regional utvecklingen samt bidragit till näringslivs- och landsbygdsutvecklingen, däribland turistnäringen.”[55] Man lyfter också fram att bidragsmedlen under 2004 skapat ca 300 årsarbeten och att mer än 60 % av byggnadsvårdsobjekten är tillgängliga för besökare. Ett 80-tal projekt har dessutom bedrivits inom ramen för länens tillväxtavtal och strukturfondprogram.

Utdrag ur Riksantikvarieämbetets årsredovisning för 2004:

> Ett exempel utgör riksintresset Olofsfors, beläget i Nordmalings kommun i Västerbottens län. Miljön, som är ett ovanligt komplett järnbrukssamhälle med anor från 1760-talet, utgör en av länets viktigaste kulturturistiska attraktioner. Kulturmiljövårdsanslaget har i fyra år medfinansierat EU-projektet Olofsfors bruk – att bevara, bruka och berika ett kulturarv. Detta har inneburit att antikvariska byggnadsvårdsinsatser har kommit till stånd, att arbetstillfällen skapats samt att kulturturistiska insatser bedrivits. Bland dessa kan nämnas ombyggnad av kulturrummet, guidade visningar, marknadsföring, skyltning av området samt en smidesfestival med kniv-SM och deltagare från hela landet. Förutom att byggnadsbeståndet säkras genom vårdinsatserna förväntas projektet stärka Olofsfors som besöksmål. …
>
> Projektet *Glasriket mer än turistshopen* syftar till att skapa förutsättningar för att kunna erbjuda fler upplevelser för besökarna i Glasriket utöver själva glasproduktionen. Genom att tydliggöra bygdens kulturhistoriska värden gynnas glasindustrin och regionens näringsliv. Projektet genomförs i samverkan med länsstyrelserna i Kronobergs och Kalmar län, regionförbundet, Glasriket Turism AB samt berörda kommuner.

En avgörande fråga är vilket samband som finns mellan länsstyrelsernas myndighetsutövning och hanteringen av anslaget till kulturmiljövård. Det finns till att börja med ingen direkt koppling mellan beslut om byggnadsminnen och att kulturmiljövårdsanslaget tas i anspråk. Har fastighetsägaren ersättningsanspråk

[55] Riksantikvarieämbetets årsredovisning för 2004, s. 19.

avstår man i stort sett alltid från att byggnadsminnesförklara fastigheten. Däremot händer det ofta att man ställer i utsikt att medel ur kulturmiljövårdsanslaget längre fram ska kunna användas till vård eller ombyggnad, som ett led i överläggningarna med fastighetsägaren. En del av bidragsbesluten är också direkt myndighetsrelaterade, exempelvis beslut enligt 2 kap. i KML om bidrag till arkeologiska undersökningar vid kompletteringsbebyggelse och bostadsbebyggelse.

2.3 Fysisk planering, kommunikationer och miljö

Ett antal politikområden och andra uppgifter med anknytning till regional utveckling har en särskilt tydlig rumslig dimension. Dit hör den fysiska planeringen samt transportpolitiken och miljöpolitiken. Särskilt intresse ägnas inom det sistnämnda politikområdet åt naturvården. I detta avsnitt redovisas även politikområdet IT, elektronisk kommunikation och post emedan det har stark anknytning till transportpolitiken.

2.3.1 Fysisk planering

Den fysiska planeringen regleras i *plan- och bygglagen* (PBL; 1987:10). Där slås redan i 2 § fast att ”det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten”. Där anges också att varje kommun ska upprätta en *översiktsplan* som omfattar hela kommunen och som ger vägledning om användningen av mark- och vattenområden. Översiktsplanen är inte bindande, men förutsätts vara vägledande för detaljplaneringen, för ansökningar om bygglov samt för beslutsfattande enligt miljöbalken. Regleringen av markanvändning och bebyggelse görs i stället i *detaljplaner*, som omfattar olika delar av kommunen. För begränsade områden som ej omfattas av detaljplan får *områdesbestämmelser* antas. Dessutom kan *fastighetsplaner* antas för att underlätta genomförandet av detaljplaner. Samtliga dessa tre plandokument är bindande.

Sverige skiljer sig från flertalet andra länder genom att *det saknas ett nationellt planinstitut* – PBL innehåller inga bestämmelser om planering på nationell nivå. Däremot anger lagen nationella mål och allmänna intressen som kommunerna ska beakta i planläggningen.

Därutöver regleras markanvändningen av *miljöbalken*. Trots att båda lagarna i stor utsträckning reglerar samma verksamheter skiljer de sig påtagligt åt. Medan PBL reglerar markexploatering genom avvägning mellan olika intressen är miljöbalken en skyddslag och anger absoluta restriktioner för exploatering. På samma sätt lägger PBL ansvaret för beslut om markanvändning på kommunerna, medan miljöbalken ger staten huvudansvar för restriktioner för densamma. De båda regelverken skiljer sig även åt när det gäller såväl begrepp som beslutsordning och juridisk-teknisk utformning. Denna problematik behandlas närmare inom huvudaktiviteten *Styrning av markanvändning.*

PBL innehåller också ett *regionplaneinstitut*. Behovet av regional och mellankommunal planering har på senare år accentuerats. Det beror dels på vår ökade rörlighet som medfört att funktionella regioner med gemensamma arbets-, bostads- och servicemarknader och alltmer integrerade trafiksystem på flera håll omfattar tiotals kommuner. Dels har nya initiativ, som ESDP (European Spatial Development Perspective) och de regionala utvecklingsprogrammen (RUP), fört in rumsliga perspektiv i den regionala utvecklingspolitiken och fört denna närmare den kommunala översiktsplaneringen.

Regionplaneorgan

Kapitel 7 i PBL innehåller bestämmelser om regionplanering. Där anges att regeringen får utse ett regionplaneorgan för att samordna den fysiska planeringen i flera kommuner. Regionplaneorganet ska bevaka regionala frågor och lämna underlag till berörda kommuner och statliga myndigheter. I förarbetena till PBL pekade man särskilt ut infrastruktur för transporter och kollektivtrafik, lokalisering av anläggningar för avfall och energiproduktion, vatten och avlopp samt lokalisering av stormarknader som uppgifter för regionplanering.

Regionplaneorganet kan också anta en *regionplan* för hela eller delar av regionen. Den ska ge ledning åt kommunernas översikts och detaljplanering; den är således inte tvingande för de berörda kommunerna. Till dags dato har endast ett regionplaneorgan utsetts enligt PBL, Göteborgsregionens kommunalförbund, GR. Det har dock hittills avstått från att upprätta någon regionplan,

utan arbetar i stället med utredningar och samordning inom regionen.

I Stockholms län har landstinget, med stöd av en särskild lag (1987:147), utsetts till regionplaneorgan. Sedan PBL 1987 trädde i kraft har landstinget vid två tillfällen antagit en regionplan. Den senaste, *Regional Utvecklingsplan för Stockholms län* (RUFS), antogs 2002.

Behovet av *tvingande regionplanering* har övervägts tidigare. I betänkandet *Miljö och fysisk planering* (SOU 1994:36) föreslog Plan- och byggutredningen att regeringen skulle kunna utse ett särskilt regionplaneorgan för att tillgodose viktiga regionala intressen, så som infrastrukturinvesteringar eller allvarliga miljöproblem. Regeringen bedömde[56] att en förstärkning av det regionala perspektivet i den fysiska planeringen är nödvändigt. Mot bakgrund av pågående utrednings- och samordningsarbete valde man dock att tills vidare hålla fast vid nuvarande bestämmelser om regionplanering.

ESDP

Det regionala utvecklingsperspektivet inom EU (ESDP; European Spatial Development Perspective) antogs vid ett informellt ministerrådsmöte 1999. Det har sitt ursprung i reformeringen av EU:s strukturfonder i slutet av 1980-talet, då behovet av att analysera Europas territoriella utveckling tydligt kom till uttryck. ESDP kombinerar två delar av samhällsplaneringen som i Sverige traditionellt hållits isär, fysisk planering och regional utvecklingspolitik. Syftet med ESDP är att fortlöpande formulera en politisk vision för Europas territoriella utveckling, med sikte på en balanserad och långsiktigt hållbar utveckling i hela EU.

Dokumentet anger övergripande mål för tre områden – stadsstruktur, infrastruktur samt natur- och kulturmiljö. Det har dock inte någon formell status och innebär heller inte att några nya befogenheter överförs till gemenskapen. Arbetet är i stället mellanstatligt och bedrivs gemensamt av medlemsländerna och kommissionen. ESDP är heller ingen plan i egentlig mening, utan utgör en politisk referensram för sektorssamordning. Det förutsätts också ge underlag för regional utvecklingsplanering över nationella och andra administrativa gränser.

[56] Proposition 1994/95:230, s. 104f.

Som ett instrument för praktisk tillämpning av ESDP skapades 1996 gemenskapsinitiativet Interreg IIC. Det har under programperioden 2000–2006 levt vidare i Interreg IIIB och förs nu vidare i målet Territoriellt samarbete (jfr avsnitt 2.1.4). Sverige deltar i de tre transnationella programmen för Östersjön, Nordsjön respektive Norra periferin. Det praktiska arbetet med ESDP domineras starkt av det regionala perspektivet och av regionala organ. Inte minst har de regionala självstyrelseorganen i Skåne och Västra Götalands län samt de nybildade kommunala samverkansorganen betytt mycket för introduktionen av detta nya arbetssätt, som givit den regionala utvecklingspolitiken en tydlig territoriell dimension.[57]

Länsstyrelsernas roll

Länsstyrelserna har till uppgift att samordna och tillvarata de statliga intressena i den fysiska planeringen. Tidigare skulle de kommunala planerna fastställas av länsstyrelserna. Detta förfarande har dock avskaffats och ersatts med en ordning där länsstyrelserna på särskilt angivna grunder i efterhand kan pröva kommunala planbeslut. En sådan grund är om det finns brister i den mellankommunala samordningen inför ett planbeslut. Kommunerna förutsätts också samråda med länsstyrelsen under planläggningsarbetet, varför det i praktiken är ovanligt att länsstyrelsen ingriper och prövar kommunala planer.

Huvuduppgiften har i stället blivit att ge kommunerna underlag och annat stöd för den fysiska planeringen, bland annat genom att ställa samman centrala myndigheters underlag och ta fram egna underlag. Denna uppgift påverkas ej av vare sig försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning eller bildandet av kommunala samverkansorgan.

PBL-kommittén

Regeringen tillsatte 2002 en kommitté för att se över plan- och bygglagstiftningen. Den lämnade i september 2005 sitt slutbetänkande, *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU

[57] SOU 2005:77, s. 392f.

2005:77). Vad gäller regional och mellankommunal samverkan identifierar kommittén en rad problemområden:

- Planering av *trafikanläggningar* består av två planprocesser, dels den ekonomiska processen som är nationell och regional och som regleras av transportpolitiska mål, dels den fysiska planprocessen som förutom PBL regleras av väglagen och lagen om byggande av järnväg. Följden blir att samordningen mellan de båda planeringsprocesserna på central nivå är i det närmaste obefintlig och på regional nivå något bättre.
- Andra *lokaliseringsfrågor* med räckvidd utanför den egna kommunen, så som lokalisering av externa köpcentra, bebyggelse samt energi- och avfallsanläggningar, kräver också ett regionalt perspektiv. PBL-kommittén konstaterar att mellankommunal samverkan i dessa och andra frågor kommer till stånd när de berörda kommunerna har gemensamma intressen, men däremot inte när intressena är konkurrerande eller motstridiga.
- Nationella *utbyggnads- och planeringsmål* som kräver hantering i den kommunala fysiska planeringen, som vindkraft och 3G-utbyggnaden, har också skapat problem. Den förra frågan anses vara genuint regional eller mellankommunal till sin karaktär. Svårigheterna i det senare fallet anses snarast bero på brådskan och avsaknaden av förberedande helhetsbedömningar.
- *Övriga nationella mål och politikområden* som ska vara styrande för den kommunala planeringen, så som nationella miljömål, EG-rättsliga krav som vatten- och luftdirektiven samt den nationella strategin för hållbar utvecklingen har också en tydlig regional dimension. Här betonas problemen med bristande nationell sektorssamordning samt vikten av att målen anpassas till regionala förhållanden så att de blir gripbara för kommunerna.
- *ESDP*. Också här påtalas bristen på nationell samordning, liksom att samarbetet försvårats av att Sverige saknar regional nivå. ESDP anses icke desto mindre ha tillfört värden i form av kunskapsutveckling, närmande mellan olika kompetenser och nya planeringsmetoder. Sin naturliga hemvist har ESDP inom den regionala utvecklingspolitiken, och här har de regionala självstyrelseorganen och de kommunala samverkansorganen betytt mycket för de nya tankegångarnas genomslag.

- *Den regionala utvecklingspolitiken* har nära kopplingar till den kommunala översiktsplaneringen, och samspelet mellan dessa båda processer anses ömsesidigt befruktande. Även om kommunerna vanligen medverkar aktivt i arbetet med regionala utvecklingsprogram deltar de sällan med kompetens inom fysisk planering, varför samverkan mellan dessa båda planeringsprocesser ännu är outvecklad.
- *Regionplanering*. PBL-kommittén har med hjälp av enkäter och intervjuer gjort en egen utvärdering av RUFS i Stockholms län, den enda regionplan som finns. Den visar att regionplanearbetet väl speglar sambanden mellan regional utveckling och fysisk planering. Det har också medfört att den mellankommunala dialogen stärkts och att översiktsplaneringen utvecklats. RUFS svarar väl mot behoven av ett samordnat regionalt planeringsunderlag. Den avgörande svagheten, som påtalas av många kommuner, är att det saknas beslutsstrukturer och resurser för att kunna gå från ord till handling.

Även om regionplaneringen hittills fått begränsad betydelse, förordar kommittén således att den behålls, med hänvisning till att den kan ge betydelsefullt stöd för såväl den kommunala översiktsplaneringen som den regionala utvecklingspolitiken. Däremot anser man det inte motiverat att införa någon ny, tvingande regional planeringsnivå i PBL. Som skäl för det anges den omfattande förändring av den regionala samhällsorganisationen och de regionala uppgifterna som pågår, liksom det faktum att Ansvarskommittén överväger dessa frågor. Frågan hänvisas med andra ord till Ansvarskommittén.

2.3.2 Transportpolitik

I propositionen 2001/02:20 *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem* anges det övergripande *målet* för transportpolitiken vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Som delmål anges:

- ett tillgängligt transportsystem,
- en hög transportkvalitet,
- en säker trafik,

- en god miljö,
- en positiv regional utveckling, samt
- ett jämställt transportsystem.

Politikområdet omfattar sex *verksamhetsområden*: Väg, Järnväg, Sjöfart, Luftfart, Interregional kollektiv persontrafik samt Forskning och analys. Ett stort antal *myndigheter, affärsverk och bolag* verkar inom politikområdet, däribland: Vägverket, Banverket, Järnvägsstyrelsen, Statens Järnvägar, SJ AB, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Rikstrafiken samt länsstyrelserna.

Vägar och järnvägar

Det *statliga vägnätet* omfattar runt 98 000 kilometer och indelas i:

- 8 000 kilometer nationella stamvägar,
- 7 000 kilometer övriga riksvägar, samt
- 83 000 kilometer länsvägar.

Det trafikerade *järnvägsnätet* är knappt 11 697 kilometer och är indelat i ett 50-tal banor. Av dessa är 9 453 kilometer elektrifierade och 3 549 kilometer är dubbel- eller flerspåriga.[58]

Infrastrukturplanering kräver långsiktighet och berör i stort sett alla samhällsområden, varför den också är en tidskrävande och komplicerad process. Den brukar inledas med att regeringen presenterar en *proposition* som anger övergripande prioriteringar och ekonomiska ramar för den kommande planeringsperioden. Det skedde senast 2001[59]. Sedan riksdagen behandlat propositionen upprättar Vägverket och Banverket förslag till *nationella långsiktsplaner* för väg- respektive järnvägsområdet. Inom vägområdet upprättas även *länsplaner för regional transportinfrastruktur*. De omfattar investeringar i övriga riksvägar och länsvägar, medan den nationella vägplanen styr investeringar i nationella stamvägar samt drift, underhåll och bärighetssatsningar i hela vägnätet. I län med regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan fastställer dessa länsplanen, i övriga län länsstyrelsen.

[58] Faktauppgifter från Vägverkets respektive Banverkets hemsidor.
[59] Sedan detta avsnitt skrevs har regeringen i mars 2006 presenterat en ny inriktningsproposition, 2005/06:160 *Moderna transporter,* som innebär vissa smärre justeringar av infrastrukturplaneringen.

Såväl de nationella som de regionala planerna sänds på remiss till kommuner, landsting, näringslivsorganisationer och andra berörda myndigheter och organisationer. I flertalet län innebär det ett omfattande samråd för att komma överens om gemensamma prioriteringar och brukar utmynna i en mer eller mindre intensiv uppvaktning av såväl trafikverken som regeringen. De nationella planerna fastställs sedan av regeringen, medan de regionala planerna fastställs av respektive länsstyrelse, samverkansorgan eller självstyrelseorgan.

Nu gällande planer avser åren 2004–2015. De föregående gällde 1998–2007. Planerna går alltså om lott och förnyas med 5–6 års mellanrum, en process som tar 3–4 år i anspråk. Som synes har planperioden också förlängts från 10 till 12 år.

I propositionen 2003/04:95 föreslog regeringen att sammanlagt drygt 381 miljarder kronor ska satsas på trafikinfrastrukturen under perioden 2004–2015. Det innebär en ambitionshöjning jämfört med tidigare år, framför allt inom järnvägsområdet. De slutliga anslagen fastställs dock årsvis i samband med att budgetpropositionen behandlas, med påföljd att planerna ofta måste justeras. I budgetpropositionen för 2006 anges faktiska, föreslagna respektive beräknade utgifter till:

	2004 (mkr)	*2006 (mkr)*	*2008 (mkr)*
Väghållning	16 220	16 483	17 661
Banhållning	8 551	11 044	13 742

De medel som avsätts till *väghållning* fördelar sig på (urval av åtgärder):

	2004 (mkr)	*2006 (mkr)*	*2008 (mkr)*
Investering i nationell plan	2 410	2 691	3 045
Investering i regionala planer	2 180	1 790	1 897
Bärighet, tjälsäkring och rekonstruktion	1 383	1 227	1 301
Drift och underhåll	6 630	7 069	7 617
Räntor och amorteringar	890	1 800	1 781
Bidrag till enskilda vägar	656	691	782

De medel som avsätts till *banhållning* fördelar sig på (urval av åtgärder):

	2004 (mkr)	*2006 (mkr)*	*2008 (mkr)*
Investerin i nationell plan	3 480	5 141	7 389
Drift och underhåll	3 702	3 794	3 973
Räntor och amorteringar	753	1 465	1 716

Det är således främst inom järnvägsområdet som investeringsvolymerna växer de närmaste åren, för att 2008 vara i det närmaste 50 % större än väginvesteringarna.

Vid sidan av det statliga vägnätet finns ca 37 000 kilometer *kommunala gator och vägar*, för vilka kommunerna är väghållare och årligen avsätter runt 4,5 miljarder kronor till drift och underhåll och ca 1 miljard kronor till investeringar.

Slutligen finns det 280 000 kilometer *enskilda vägar*. Huvuddelen av dessa är skogsbilvägar och ej öppna för allmän motortrafik. Runt 75 000 kilometer enskilda vägar med sammanlagt 24 000 väghållare får dock statsbidrag, totalt runt 700 miljoner kronor per år. Även kommuner ger bidrag till enskilda vägar, sammanlagt ca 350 miljoner kronor per år.

Vägverket svarar för produktion och väghållning av det statliga vägnätet. Dessutom har man som sektorsuppgift att i samverkan med andra aktörer driva på utvecklingen av vägtransportsystemet. Till sektorsuppgifterna hör också ansvaret för trafiksäkerhetsfrågor, miljöfrågor knutna till vägtransportsystemet, handikappanpassning samt utveckling av kollektivtrafiken. Slutligen utövar Vägverket myndighet, bland annat genom att ge ut föreskrifter, hantera fordons- och körkortsregister, genomföra förarprov och tillverka körkort. Därutöver administrerar man statsbidrag till enskilda vägar och till kollektivtrafikanläggningar. Vägverket har sitt huvudkontor i Borlänge och är organiserat i sju regioner.

Banverket bildades 1988 genom att Statens Järnvägar klövs i två delar: Banverket med förvaltningsansvar för infrastrukturen och SJ som affärsdrivande verk med ansvar för trafiken. Banverket har sitt huvudkontor i Borlänge och är organiserat i fem banregioner.

I samband med att SJ och Banverket bildades utskildes också ett antal banor av utpräglat regional betydelse, länsjärnvägar, från

resten av järnvägsnätet, stomjärnvägar. På de förra övertog *länstrafikhuvudmännen* trafikeringsrätten för persontrafik, med hjälp av statsbidrag som motsvarade de underskott SJ tidigare haft för den överförda trafiken. Investeringar i länsjärnvägarna beslutades på motsvarande sätt i respektive länsplan. Snart återfördes dock investeringsansvaret till Banverkets nationella plan och från och med 2004 benämns länsjärnvägarna ”Övriga järnvägar”. Det är dock fortfarande länstrafikhuvudmännen som svarar för persontrafiken på dessa järnvägar.

Under fem år hade *SJ* monopol på all trafik. 1993 öppnades dock den interregionala persontrafiken för konkurrens, och 1996 fick trafikhuvudmännen rätt att bedriva persontrafik också på stomjärnvägar, efter särskild dispens även över länsgränser. Samma år avreglerades godstrafiken nästan helt. Som en konsekvens av att flera trafikföretag nu släpptes in på marknaden överfördes också trafikledningen från SJ till Banverket. År 2001 klövs SJ i två delar: ett bolag för persontrafik, SJ AB, och ett bolag för godstrafiken, Green Cargo, båda statligt ägda. Dessutom överfördes en rad funktioner till separata bolag, ägda av likaledes statliga Swedcarrier, bland annat för att förvalta stationer (Jernhusen) samt för underhåll och reparationer. 2003 fanns elva trafikutövare på det svenska järnvägsnätet, länstrafikhuvudmännen och deras entreprenörer oräknade.

Luftfart

Totalt finns det i Sverige 45 flygplatser med linjetrafik. 19 av dessa drivs av affärsverket *Luftfartsverket*, som själv ska finansiera sin verksamhet och dessutom ska avkasta kapital. Sedan 1998 ger staten även driftbidrag till de 26 kommunala flygplatserna. Efter en viss minskning omfattar det runt 80 miljoner kronor årligen, vilket motsvarar mer än hälften av de kommunala flygplatsernas driftunderskott.

Sjöfart

Det finns ett 50-tal allmänna hamnar i Sverige och ett antal industriägda lastageplatser. Flertalet hamnar ägs av kommuner och drivs vanligen i hamn- och stuveribolag på affärsmässiga villkor och

i konkurrens med andra hamnar och transportslag. På senare tid har enskilda hamnar börjat samarbeta i större regioner, detta för att öka konkurrenskraften och effektivisera transportsystemen.

Ansvarig sektormyndighet är *Sjöfartsverket*, som är ett affärsdrivande verk och finansierar sin verksamhet genom avgifter. Verksamhetsområdena är farleder, lotsning, isbrytning, sjökartläggning, sjöfartsinspektion och sjöräddning.

Rikstrafiken

1998 skapades ett nytt statligt organ, Rikstrafiken, som ska upphandla företagsekonomiskt olönsam men samhällsekonomiskt önskvärd interregional trafik och samordna denna med lokal och regional kollektivtrafik. Ambitionen är att redan i planeringsskedet anlägga ett ”hela-resan-perspektiv” på trafiken. Rikstrafiken disponerar årligen runt 900 miljoner kronor för trafikupphandling. År 2004 fördelade sig kostnaderna mellan:

- tågtrafik 393 mkr
- färjetrafik (främst till Gotland) 243 mkr
- busstrafik 73 mkr
- flygtrafik (huvudsakligen till Norrlands inland) 144 mkr

Lokal och regional kollektivtrafik

Sedan 1978 finns en trafikhuvudman för lokal och regional kollektivtrafik i varje län. Huvudmän för dessa är i sin tur kommuner och landsting. I Stockholms och Skåne län är dock landstingen ensamma är huvudmän för kollektivtrafiken, som ett uttryck för dess regionala karaktär. På Gotland är kommunen huvudman. I övriga län är kommunerna och landstinget gemensamt huvudmän och delar på kostnaderna efter fördelningsnycklar som varierar från län till län.

Förutom busstrafik i tätort och på landsväg bedriver trafikhuvudmännen även skärgårdstrafik med båt samt spårbunden trafik – spårvagn, tunnelbana och regional tågtrafik. 1990 övertog trafikhuvudmännen ansvaret för persontrafik på länsjärnvägar. Från den 1 juli 1996 får de också bedriva regional persontrafik på stomjärnvägar, efter särskild dispens även över länsgränser.

Av likvärdighets- såväl som samhällsekonomiska skäl subventionerar trafikhuvudmännen i samtliga län kollektivtrafiken genom att erbjuda ett större trafikutbud till lägre taxor än vad som är företagsekonomiskt lönsamt. Subventionsgraden varierade 2003 från runt 70 % i Kalmar län till mindre än 30 % i Kronobergs län. I genomsnitt låg subventionsgraden på närmare 43 % av de totala kostnaderna. Totalt kostade den lokala och regionala kollektivtrafiken 21,6 miljarder kronor 2003, varav Stockholms län svarade för 9,0 miljarder, Skåne län för 2,1 miljarder och Västra Götalands län för 3,7 miljarder kronor. De sammanlagda intäkterna var samma år 12,3 miljarder kronor. *Driftbidragen* fördelade sig mellan:

- landsting 6 804 mkr
  - *därav Stockholms läns landsting* *3 990 mkr*
  - *därav Region Skåne* *650 mkr*
  - *därav Västra Götalandsregionen* *874 mkr*
- kommuner 2 660 mkr
- staten[60] 279 mkr

Också om man ser till *trafikarbetet* dominerar storstadslänen. Av de totalt 1 117 miljoner resor som företogs 2003 svarade Stockholms län för 635 miljoner (57 %), Skåne län för 99 miljoner (9 %) och Västra Götalands län för 187 miljoner resor (17 %).[61]

2.3.3 IT, elektronisk kommunikation och post

Målet för politikområdet är att alla ska tillgång till en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar infrastruktur och därtill hörande samhällstjänster. Politikområdet omfattar verksamhetsområdena:

- elektronisk information,
- informationsteknik,
- post,
- grundläggande kassaservice, samt
- alarmeringsfunktionen 112.

Sektors- och tillsynsmyndighet inom politikområdet är Post- och Telestyrelsen (PTS). Inom området är även Posten AB och SOS

[60] Bland annat ersättningar från Rikstrafiken och statsbidrag till regional persontrafik på järnväg.
[61] SIKA (2004:8), Tabell 1.

Alarm Sverige AB verksamma. Intresset fokuseras här på verksamhetsområdet informationsteknik.

Informationsteknik – bredbandutbyggnad

I propositionen 1999/2000:86 *Ett informationssamhälle* för alla angavs att den regionala utvecklingen ska underlättas genom en bra IT-infrastruktur. Totalt har staten sedan dess avsatt ca 5,25 miljarder kronor till bredbandsutbyggnad. Drygt 3,0 miljarder kronor av dessa medel hade per den 31 maj 2005 beviljats i stöd till kommunerna[62], fördelat på:

- ortssammanbindande nät 1 654 mkr
- områdesnät 961 mkr
- stomnät 325 mkr
- eftersatta områden 98 mkr

Inga ytterligare medel för detta ändamål anslogs i budgetpropositionen för 2006 och heller inte för 2007.

Enligt en annan sammanställning i budgetpropositionen för 2006 har statliga medel svarat för 51 % av finansieringen av bredbandsutbyggnaden, medan operatörerna svarat för 27 % och kommunerna för 12 %. Resterande finansiering fördelar sig på strukturfondsmedel (9 %) och regionala utvecklingsmedel (1 %).

Kommunerna har en nyckelroll i utbyggnaden av bredband. I många län *samordnas* denna utbyggnad *regionalt*, med deltagande av regionala organ. I Skåne har exempelvis kommunerna och Region Skåne genom Kommunförbundet Skåne samordnat upphandlingen av ett bredbandsnät som binder samman alla orter i Skåne med över 200 invånare. I upphandlingen ingår även kommunernas och Region Skånes egen datatrafik.

2.3.4 Miljöpolitik

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. För att konkretisera detta arbete fastställde riksdagen våren 1999 15 *miljökvalitetsmål* som tydliggör den ekologiska dimensionen i hållbar utveckling:

[62] Budgetpropositionen för 2006, Utgiftsområde 22, s. 115ff.

- Begränsad klimatpåverkan.
- Frisk luft.
- Bara naturlig försurning.
- Skyddande ozonskikt.
- Säker strålmiljö.
- Ingen övergödning.
- Levande sjöar och vattendrag.
- Grundvatten av god kvalitet.
- Hav i balans samt levande kust och skärgård.
- Myllrande våtmarker.
- Levande skogar.
- Ett rikt odlingslandskap.
- Storslagen fjällmiljö, samt
- God bebyggd miljö.

Målen har senare kompletterats med delmål och åtgärdsstrategier. Så sent som våren 2005 föreslog regeringen (proposition 2004/05:150) ytterligare ett miljökvalitetsmål, Ett rikt växt- och djurliv, om biologisk mångfald. Miljökvalitetsmålen ska brytas ned till regionala mål som ska följas upp. Ansvaret för detta vilar på länsstyrelserna, också i län med regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan. Länsstyrelserna förutsätts dock utveckla ett nära samarbete med kommunerna och andra regionala organ i dessa frågor.

I budgetpropositionen för 2007 har följande medel avsatts till några av de viktigaste anslagen inom miljöpolitiken:

- 34:1 Naturvårdsverket (förvaltningsanslag) 339,5 mkr
- 34:2 Miljöövervakning 276,0 mkr
- 34:3 Åtgärder för biologisk mångfald 2 051,3 mkr
- 34:4 Sanering och återställning av förorenade områden 507,0 mkr
- 34:13 Stöd till klimatinvesteringar 492,8 mkr

Miljöövervakning

Anslag 34:2 Miljöövervakning m.m. disponeras av Naturvårdsverket och har 2006 fördelats mellan posterna:

1. Miljöövervakning	162 mkr
– Övervakning av miljötillstånd i den yttre miljön	135 mkr
– Miljömålsuppföljning	27 mkr
2. Utsläppsrapportering	49 mkr

Övervakning av miljötillståndet

Hantering av medel avsatta för övervakning av miljötillståndet styrs av Naturvårdsverkets regleringsbrev. Av de 135 miljoner kronor som avsatts för ändamålet har 19,0 miljoner kronor fördelats mellan länsstyrelserna i form av *rambelopp för regional miljöövervakning* som:

- till 50 % är lika för alla län,
- till 20 % styrs av antalet invånare och
- till 30 % styrs av arealen.

Användningen av dessa medel av styrs av de *aktivitetsplaner* som länsstyrelserna årligen inlämnar som grund för ansökningar om bidrag till regional miljöövervakning. Ansökningsförfarandet är ett led i kvalitetssäkringen. För att få bidrag ska den regionala miljöövervakningen följa Naturvårdsverkets metodanvisningar. Rambeloppet ska i första hand användas till:

- samordning av regional miljöövervakning,
- kvalitetssäkringsarbete,
- förstudier och pilotprojekt,
- bakgrundsinventeringar,
- inköp och investeringar,
- information och utvärderingar,
- möten och reskostnader, samt
- långsiktiga mätprogram.

Medlen får även användas för direkta personalkostnader som anges i aktivitetsplanen. Vid sidan av detta rambelopp finns 4,8 miljoner kronor (2006) avsatta för regionalt utvecklingsarbete inom

miljöövervakningen, medel som länsstyrelserna kan ansöka om för tematiskt inriktade projekt.

Den regionala miljöövervakningen omfattar också annat än det som finansieras av anslag 34:2. Exempelvis är delar av kalkningsuppföljningen och vissa basinventeringar för Natura 2000, vilka finansieras via anslag 34:3, att hänföra till den regionala miljöövervakningen. Av den totala regionala miljöövervakningen uppskattas endast ca 15 % finansieras via anslag 34:2.

Huvuddelen av de medel som anslagits till övervakning av miljötillståndet i den yttre miljön, 111 miljoner kronor (2006), används i stället till nationell miljöövervakning vilken är upplagd för att ge nationellt representativa resultat.

Miljömålsuppföljning

Arbetet med att följa upp miljömålen leds av det av regeringen utsedda *Miljömålsrådet*, som innehåller företrädare för ett flertal myndigheter och organisationer. Det redovisar årligen sitt arbete för regeringen och lämnar vart fjärde år en fördjupad utvärdering, som underlag för regeringens redovisning till riksdagen. Länsstyrelserna tillhandahåller underlag för dessa rapporter, men svarar ofta även för den årliga rapporten.

Länsstyrelserna tillhör därför de organ som kan ansöka om medel för miljömålsuppföljning. Av de 27,5 miljoner kronor som 2006 anslagits för ändamålet erhöll länsstyrelserna 7,5 miljoner kronor, fördelade på specifika projekt efter förslag från länsstyrelserna själva.

Medel kan också utgå till kommunala projekt, ofta genom Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). SKL har 2006 erhållit 2,4 miljoner kronor, varav drygt 1 miljon kronor till utveckling av lokala indikatorer för miljömålsuppföljning.

Åtgärder för biologisk mångfald – naturvård

Naturvård syftar till att värna om livsmiljöer och de arter som lever där, bland annat för att bevara den biologiska mångfalden och våra naturresurser. Sitt historiska ursprung har naturvården i områdesskyddet i början på 1900-talet. Med början på 1930-talet fick också friluftslivet betydelse, och under 1990-talet har

bevarandet av den biologiska mångfalden ytterligare vidgat naturvården. I samma riktning har en växande medvetenhet om globala samband och kopplingarna till andra sektorer verkat.

Sammantaget innebär det att begreppet naturvård inte är alldeles lätt att definiera. Budgetmässigt utgör dock anslag 34:3 *Åtgärder för biologisk mångfald* kärnan i den statliga naturvårdspolitiken. Anslaget fördelas av Naturvårdsverket, utom kalkningsanslaget som anges av regeringen i regleringsbrevet till verket. År 2006 har anslaget fördelats på följande sätt:

• Områdesskydd	954 mkr
• Skötsel av skyddade områden	370 mkr
• Åtgärdsprogram för hotade arter	100 mkr
• Friluftsliv och fysisk planering	134 mkr
• Viltförvaltning	55 mkr
• Vattenförvaltning	113 mkr
• Kalkning av sjöar och vattendrag	218 mkr
• Övrigt	79 mkr
Sammanlagt	*2 023 mkr*

Områdesskydd

I 7 kapitlet i miljöbalken finns bestämmelser om skydd av vissa områden. Exempel på sådana områden är nationalparker, naturreservat, kulturreservat, naturminnen, biotopskyddsområden, djur- och växtskyddsområden, strandskyddsområden, vattenskyddsområden och miljöskyddsområden.[63] Beslut om att inrätta nationalparker och miljöskyddsområden tas av regeringen. I de flesta andra fall tas beslutet av länsstyrelsen och eller berörd kommun. I *förordningen* (1998:1252) *om områdesskydd* finns närmare bestämmelser om områdesskydd.

Områdesskyddet tar i anspråk närmare hälften av anslag 34:3 och domineras, såväl vad gäller areal som kostnader av *naturreservat*. Vissa naturreservat avsätts genom kommunala beslut och finansieras helt eller delvis av respektive kommun, men i de flesta fall fattas beslutet av respektive länsstyrelse. Huvuddelen av anslaget (763 mkr 2006) används därför till köpeskillingar vid

[63] Av dessa tillhör vattenskyddsområden och miljöskyddsområden ej den del av miljöpolitiken som benämns naturvård. Det är vidare värt att notera att skogliga biotopskydd och kul-turreservat ligger utanför Naturvårdsverkets ansvarsområde och i stället vägleds och finansi-eras av Skogsstyrelsen respektive Riksantikvarieämbetet.

markförvärv samt intrångsersättningar för reservatbeslut som länsstyrelsen fattat. En mindre del (50 mkr) avser statsbidrag till kommuner och kommunala stiftelser för förvärv och intrångsersättningar. Dessa senare statsbidrag beslutas av Naturvårdsverket, efter yttrande från berörd länsstyrelse. Betydande resurser avsätts även till värderingar, förhandlingar, lantmäteriförrättningar och motpartsombud (44 mkr) samt fastighetsutredningar och gränsarbeten (30 mkr).

Länsstyrelserna inventerar löpande värdefulla naturområden och utarbetar förslag till nya reservat. Naturvårdsverket bedömer de föreslagna objekten utifrån 26 § förordningen. Verket för också en så kallad *fördelningsplan*, en samlad förteckning över områden som är godkända för statlig finansiering. I december varje år lämnar respektive länsstyrelse dessutom in en aktualiserad lista över prioriterade områden för markåtkomst för de kommande tre budgetåren. Dessa listor sammanställs och bedöms av Naturvårdsverket och ligger till grund för de länsramar för områdesskydd som i januari fastställs av verket. De omfattar huvuddelen av verksamhetsområdets resurser (770 mkr 2005). Dessa ramar kan komma att justeras under året, beroende på utfallet av förhandlingarna i respektive län.

Med dessa utgångspunkter inleder respektive länsstyrelse förhandlingar med ägarna till aktuella mark- och vattenområdena om inlösen, markbyte eller intrångsersättning. Som grund för dessa förhandlingar ligger en värdering av vilket intrång naturreservatet kan innebära för berörda fastigheter. Regler om ersättningar finns i 31 kapitlet i miljöbalken. Till stöd för dessa processer har Naturvårdsverket upphandlat såväl värderings- som förhandlingsstöd, som länsstyrelserna kan avropa. För närvarande arbetar man med ca 50 auktoriserade värderingskonsulter och ungefär lika många förhandlingskonsulter. Naturvårdsverket har även tagit fram en *Handbok för bildande och skötsel av naturreservat.* Naturvårdsverket godkänner intrångsersättningar samt beslutar om och genomför markförvärv för statens räkning. Ianspråktagna medel räknas sedan av från respektive länsram.

År 2005 gavs sammanlagt 34 464 hektar områdesskydd, till en kostnad av 991 miljoner kronor. Fördelningen mellan länen varierar påtagligt från år till år och har inte något tydligt samband med areal, befolkningsstorlek eller skogsareal. Fördelningen avgörs snarare av

- riksdagens målsättningar för långsiktigt skydd av olika naturtyper,
- den geografiska fördelningen av skyddsvärd natur,
- kostnadsnivåerna för olika naturtyper i olika delar av landet,
- genomförandetakten i markåtkomstförhandlingar, samt
- hur mycket av skyddsarbetet som återstår i respektive län.

Länsstyrelsen ska enligt områdesskyddsförfattningen föra ett register över beslut, ett naturvårdsregister, på motsvarande sätt som Naturvårdsverket för ett sammanfattande nationellt register. Länsstyrelsen fastställer också en *skötselplan* för områden man själv fattat beslut om att skydda[64], vilken även blir vägledande för hur det tillgängliggörs för allmänheten.

Skötsel av skyddade områden

Länsstyrelserna förvaltar 27 av landets 28 nationalparker[65] och runt 2 500 naturreservat[66], liksom de knappt 4 000 Natura 2000-områdena (jfr nedan). Andra reservat ägs och förvaltas av kommuner eller stiftelser som bildats för att kanalisera kommuners och landstings naturvårdsambitioner. Som exempel kan nämnas Skärgårdsstiftelsen, som förvaltar runt 15 % av marken i Stockholms skärgård, liksom Västkuststiftelsen och Upplandsstiftelsen. Västkuststiftelsen förvaltar även en rad statliga reservat i Västra Götaland, som samfinansieras av stiftelsen och länsstyrelsen. I vissa fall kan det formella förvaltningsansvaret överlåtas på enskilda markägare eller annan juridisk person som har förutsättningar att axla detta. Förutom kompetenskrav förutsätts vanligen att förvaltaren står för minst hälften av förvaltningskostnaderna.

I länsstyrelsernas förvaltningsansvar ingår att administrera förvaltningen samt att planera och genomföra skötselåtgärder, det senare antingen i egen regi eller genom upphandling. För närvarande uppskattas runt 50 personer på länsstyrelserna arbeta med planering, upphandling och administration av skyddade områden och därtill ytterligare 100–150 helårsanställda ”fältarbetare”. Till detta kommer ett stort antal deltidsanställda och entreprenörer. Huvuddelen av skötseln utförs nämligen av

[64] Naturvårdsverket fastställer således sköteselplan för nationalparker och kommuner för de naturreservat de själva beslutat om.
[65] Enligt *Nationalparksförordningen* (1987:938).
[66] Enligt *förordningen* (1998:1252) *om områdesskydd.*

entreprenörer och brukare av marken. Till följd av vidsträckta skyddade områden sysselsätter skötseln särskilt många personer i fjällänen.

Skötseln omfattar en rad åtgärder. I fjällmiljö innebär den bland annat nyanläggning och underhåll av vandringsleder samt byggande av broar och spångar. Även i skogsmark tar skötseln till stor del sikte på det rörliga friluftslivet och består bland annat i att bygga parkeringsplatser, vindskydd och bryggor samt bygga och markera leder. Därutöver läggs mycket arbete på informationsskyltar, trycksaker och guidning.

Andra betydelsefulla skötselåtgärder är slåtter av ängsmark och bete på naturbetesmarker och hagmarker. Dessa åtgärder genomförs ofta av närboende lantbrukare och finansieras med miljöersättningar som bereds av länsstyrelsen men beslutas av Jordbruksverket. Betydande resurser avsätts också för att restaurera värdefulla odlingsmarker samt för att återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer och livsmiljöer för skyddsvärda arter. En annan resurskrävande åtgärd är naturvårdsbränning. I skötseln av skyddade områden ingår även åtgärder för hotade arter inom dessa områden.

Därutöver driver länsstyrelserna de 22 naturrum som Naturvårdsverket äger runt om i landet. Man förvaltar också de runt 2 000 fastigheter om sammanlagt 1,2 miljoner hektar som Naturvårdsverket äger. Detta arbete består i allt från att sköta arrenden och uthyrning till underhåll och investeringar.

År 2006 har Naturvårdsverket avsatt drygt 264 miljoner kronor till länsstyrelsernas skötsel av skyddade områden med mera. Denna ram är indelad i ett flertal block, vilka i sin tur, var för sig, fördelats mellan länen enligt olika fördelningsnycklar:

- Block 1. Bidrag enligt schablonmodellen 170,0 mkr
- Block 2. Bidrag till särskilda åtgärder 40,5 mkr
- Block 3. Bidrag till drift av naturrum 14,8 mkr
- Block 4. Bidrag till det statliga ledsystemet i fjällen 17,4 mkr
- samt bidrag till särskilda överenskommelser 10,3 mkr
- Block 5. Bidrag till LIFE- och strukturfonds projekt 11,1 mkr
- Block 7. Bidrag till revidering av skötselplaner 9,0 mkr
- Block 8. Bidrag till gränsutmarkering av skyddade
- områden 8,0 mkr

- Block 10. Bidrag till uppföljning av bevarande målen 8,5 mkr
- Block 12. Medelsramar för mätningsarbeten och fastighetsutredningar 30,2 mkr

Schablonmodellen beaktar såväl antalet skyddade objekt (vikt 0,5) som den sammanlagda arealen (0,1), arealen betes-, hag- och ängsmark (0,3) och antalet länsinvånare (0,1). Särskilda åtgärder avser större, prioriterade projekt som ej anses rymmas inom schablontilldelningen.

Natura 2000

Ett nytt inslag i floran av skyddade områden är Natura 2000, ett närverk av Europas mest skyddsvärda naturområden. Natura 2000-områden finns i alla medlemsländer och ska hejda utrotningen av arter och livsmiljöer. De regleras av två olika direktiv – fågeldirektivet från 1979 och habitatdirektivet från 1992. I det förra fallet fastställs skyddsområden direkt av regeringen, i det senare fallet av EU-kommissionen, efter förslag från regeringen.

Ett omfattande urvalsarbete – i vilket länsstyrelserna har spelat en nyckelroll – har ägt rum under en 10-årsperiod och resulterat i att regeringen till och med augusti 2005 anmält inte mindre än 3 992 områden, med en sammanlagd yta av 2 864 673 hektar eller en sjundedel av Sveriges yta.

Varje enskilt Natura 2000-område ska ha en egen *bevarandeplan*, som i detalj beskriver vad som ska skyddas samt hur och när det ska ske. Åtgärder som på ett betydande sätt påverkar miljön i ett Natura 2000-område kräver också tillstånd av länsstyrelsen, ibland även av regeringen. Även EU-kommissionen kan behöva höras innan tillstånd ges.

Bevarandeplanen tas fram av länsstyrelsen i samverkan med markägare och andra berörda aktörer och myndigheter, ett arbete som ska vara avslutat i augusti 2005. För detta arbete fick länsstyrelserna till och med 2005 extra medel (totalt 8 mkr 2005) ur anslag 34:3. Länsstyrelserna ansvarar också för skötsel, skydd och tillsyn av Sveriges Natura 2000-områden. Från och med 2006 har skötselmedel inbakats i schablonmodellen, som därigenom utökats från 130 till 170 miljoner kronor.

Lokal naturvård

Regeringen har avsatt sammanlagt 300 miljoner kronor till lokal naturvård, att fördelas under perioden 2004–2006 enligt *förordningen* (2003:598) *om statligt bidrag till lokala naturvårdsprojekt.* Satsningen syftar till att sätta in naturvården i sitt sammanhang genom att koppla naturvårdsinsatser till annan samhällsnytta. För att få bidrag ska projekten således gagna folkhälsa, integration, kunskapsuppbyggnad, friluftsliv och samverkan. Statsbidrag utgår till naturvårdsprojekt med högst 50 % av de bidragsberättigade kostnaderna inom kategorierna:

- kunskapsuppbyggnad (till exempel inventeringar och undersökningar),
- framtagande av underlag (till exempel kommunala naturvårdsprogram),
- processer kring områdesskydd (till exempel skötselplaner),
- vård och förvaltning av områden,
- restaurering av områden, samt
- information, folkbildning och annan kunskapsbildning.

Naturvårdsverket har fördelat de avsatta medlen mellan länsstyrelserna, som dels fått anslag för att administrera bidraget, dels en ram att fördela i statsbidrag. Den senare har till 70 % styrts av antalet kommuner i länet och till 30 % av länets befolkningsstorlek. För 2006 har länsstyrelserna fått sammanlagt 110,8 miljoner kronor att fördela som statsbidrag och 4,2 miljoner kronor för sin egen administration (block 6).

Statsbidragen har beslutats av respektive länsstyrelse och har lett till lokala projekt i merparten av Sveriges kommuner, med såväl kommuner och landsting/regioner som föreningar, företag och privatpersoner som intressenter och medfinansiärer. Ett axplock av lokala naturvårdsprojekt presenteras i skriften *Naturvård Sverige runt. Exempel på lokala naturvårdsprojekt* 2004–2005 (Naturvårdsverket 2006).

Åtgärdsprogram för hotade arter

En viktig del i arbetet för biologisk mångfald består i att upprätta och genomföra åtgärdsprogram för hotade arter. Sådana program kan tas fram för enskilda arter, grupper av arter eller naturtyper.

Programmen har ett nationellt perspektiv, men föreslagna åtgärder kan vara koncentrerade till vissa landsdelar, beroende på artens utbredning och nödvändiga prioriteringar. Program upprättas dock inte för alla hotade arter, utan endast i de fall där man inte räknar med att andra typer av åtgärder är tillräckliga. Framtagande av åtgärdsprogram utgör delmål i sex av de 16 miljökvalitetsmålen och ska påbörjas senast 2006, i ett fall senast 2005. Målet är att 210 åtgärdsprogram ska ha börjat genomföras senast 2010.

Åtgärdsprogrammen fastställs av Naturvårdsverket, som också, efter förslag från Artdatabanken, beslutar om att nya program ska utarbetas och befintliga program revideras. Det senare sker vanligen vart fjärde år, vilket innebär att runt 50 nya och reviderade program behandlas varje år.

Detta arbete är normalt Naturvårdsverkets ansvar. Till följd av personalbrist utarbetas dock flertalet program av länsstyrelser, antingen av egen personal eller genom upphandlad extern kompetens. Detta arbete sker på uppdrag av och med finansiellt stöd från Naturvårdsverket. Det färdiga programutkastet sänds ut på remiss till andra berörda länsstyrelser, kommuner, vattenmyndigheter, Artdatabanken och övriga berörda myndigheter och organisationer. Efter att yttrandena sammanställts och inarbetats lämnas det färdiga förslaget till Naturvårdsverket, som efter granskning och eventuella justeringar fastställer programmet.

Huvuddelen av programmens åtgärder är lokala och regionala till sin karaktär och genomförs av respektive länsstyrelse. Sedan hösten 2003 utför länsstyrelserna också vissa nationella åtgärder på uppdrag Naturvårdsverket. Andra viktiga aktörer i åtgärdsarbetet är kommunerna, genom den fysiska planeringen, Agenda 21-arbete och kommunal naturvård, samt landstingen, som ägare och/eller finansiärer av stora naturområden, liksom Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, Fiskeriverket och Vägverket. Också enskilda fastighetsägare spelar en viktig roll.

Arbetet med åtgärdsprogram finansieras genom anslag 34:3 i statsbudgeten, ur vilket 100 miljoner kronor avsatts 2006. Av dessa medel har huvuddelen – 68 miljoner kronor – fördelats mellan länsstyrelserna. Högst 20 miljoner av dessa medel får användas till *koordinering*, medel som fördelas mellan länen huvudsakligen efter arbetsbelastningen för den nationella koordineringen. Den regionala koordineringen ska i princip finansieras av länsstyrelsens eget myndighetsanslag, men kan i mån av ekonomiskt utrymme förstärkas med de nationella koordineringsmedlen.

Genomförandeåtgärderna ska så långt som möjligt införlivas i och finansieras genom andra verksamheter, så som kalkning och skötsel av skyddade områden, men även fiskevårdsåtgärder och EU-program. Därutöver kan länsstyrelserna ansöka om särskilda genomförandemedel som årligen fördelas efter en schablon som Naturvårdsverket utformat i samråd med länsstyrelserna. Av de 68 miljoner kronor som länsstyrelserna 2006 har erhållit för åtgärdsprogram ska minst 48 miljoner kronor användas för genomförande av åtgärder, fördelat mellan länen med en variation från 1,5 miljoner kronor till 4,0 miljoner kronor.

Exempel på åtgärder är åter- och nyskapande av livsmiljöer, uppfödning och utplantering, information och utbildning, inventering och studier för att förbättra kunskapsunderlaget, samt direkta ingripanden för att ändra konkurrensförhållanden mellan arter, exempelvis genom jakt.

Friluftsliv och fysisk planering

Regeringens skrivelse 2001/02:173 *En samlad naturvårdspolitik* ligger till grund för en växande statlig satsning på friluftsliv under 2000-talet. Ett viktigt instrument i denna satsning är bildande och tillgängliggörande av *naturreservat*. Visserligen beräknas endast drygt 3 % av medlen till naturreservat under 1990-talet ha gått till tätortsnära friluftsområden, men i stort sett alla naturreservat är av intresse för friluftslivet. Runt 40 % av bidragen till *lokal naturvård* (jfr denna rubrik ovan) uppskattas också ha anknytning till friluftsliv.

Av stor betydelse är även den kommunala *översiktsplaneringen*, som bland annat ska beakta de *riksintressen* som Naturvårdsverket har pekat ut med stöd av 3 kap. 6 § i miljöbalken. Länsstyrelsen ska samordna och tillvarata statliga intressen, som underlag för den kommunala fysiska planeringen, och kan under vissa omständigheter pröva kommunala planbeslut. De flesta kommuner har delegerad rätt att bevilja dispens från strandskyddet, men det är länsstyrelsen som beslutar om upphävande av strandskydd i detaljplan, efter framställan från berörd kommun. Det är även länsstyrelsen som beslutar om skoterförbundsområden.

I propositionen 2004/05:150 *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag* lyfter regeringen fram *regionala landskapsstrategier* som ett verktyg för att säkerställa biologisk mångfald. De utgår från

insikten att skog, jordbruksmark, vattendrag och bebyggda miljöer ofta utgör en mosaik, vars beståndsdelar är intimt beroende av varandra och därför måste hanteras som en helhet. Landskapsstrategierna kan således ses som en ansats till ett territoriellt perspektiv, som ett komplement till det dominerande sektorsperspektivet. Sju länsstyrelser har fått i uppdrag att utarbeta sådana landskapsstrategier, vilka – sedan de analyserats och utvärderats – ska ligga till grund för regeringens fortsatta arbete i frågan. För detta ändamål har Naturvårdsverket 2006 avsatt 4,9 miljoner kronor som fördelas mellan länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Kalmar, Skåne, Västra Götalands, Dalarnas och Västerbottens län (Block 14). Därutöver utgår bidrag till *länsvisa program för natur- och kulturturism* med 1,5 miljoner kronor till fem länsstyrelser (Block 15).

Viltförvaltning och ersättning för viltskador

I propositionen 2000/01:57 *Sammanhållen rovdjurspolitik* presenterar regeringen åtgärder för att säkerställa att varg, björn, järv, lo och kungsörn långsiktigt ska finnas kvar i den svenska faunan. Som ett led i detta arbete genomförs kontinuerliga rovdjursinventeringar. Naturvårdsverket har upprättat föreskrifter (NFS 2004:17 och 2004:18) för detta arbete, liksom en nationell databas, *Rovdjursforum*, där alla observationer ska registreras.

Ansvariga för det operativa arbetet är dock respektive länsstyrelse. På varje länsstyrelse ska finnas en rovdjursansvarig samt fältpersonal som är ansvarig för kvalitetssäkringen. Fältarbetets inriktning och omfattning varierar påtagligt mellan länsstyrelserna, beroende på rovdjursförekomst och om länet berörs av renskötsel. Det består i såväl spårning, boplatsbesök och annan direkt inventering som att följa upp allmänhetens observationer och besiktiga fällda rovdjur, fallvilt, vilda bytesdjur och dödade eller skadade tamdjur. Det utförs av personal anställd på länsstyrelsen och/eller organisationer som länsstyrelsen samarbetar med, däribland representanter för samebyar. Var och en av de samarbetande organisationerna utser en inventeringssamordnare, men det är länsstyrelsen som svarar för kvalitetssäkring. Inventeringarna går ut på att fastställa förekomst och föryngring av de aktuella arterna.

För 2006 har Naturvårdsverket avsatt 22 miljoner kronor för rovdjursinventering, medel som fördelas mellan länsstyrelserna efter en särskild fördelningsnyckel som:

- till 50 % styrs av dokumenterad rovdjursförekomst,
- till 25 % styrs av länets areal,
- till 20 % beror på om länet omfattas av renskötsel, samt
- till 5 % styrs av registreringen av inventerat område.

Det innebär att två tredjedelar av medlen tillfaller de fem län som omfattas av renskötsel och att tilldelningen varierar starkt mellan länen, från 80 000 kronor (Skåne län) till 5 300 000 kronor (Norrbottens län). Knappt fyra miljoner kronor av dessa medel går till länsstyrelsernas administration, en dryg miljon till utbildning och information, en och en halv miljon till andra organisationers fältarbete och resterande 15 miljoner kronor till länsstyrelsernas eget fältarbete.

Regeringen har i *Viltskadeförordningen* (2001:724) beslutat att Naturvårdsverket ska fördela medel för förebyggande av *viltskador* samt ersättning för uppkomna skador ur anslaget 42:5 (37,8 mkr 2006). Verksamheten bedrivs av respektive länsstyrelse.

Länsstyrelserna inlämnar i februari, efter förfrågan från Naturvårdsverket en prognos för årets medelsbehov, för såväl skadeersättningar som förebyggande åtgärder och informationsinsatser. Med detta som stöd beviljar Naturvårdsverket bidrag till länsstyrelserna. Förnyade förfrågningar görs i maj och september, som underlag för förnyad fördelning av resurser. Länsstyrelserna rapporterar fortlöpande om användningen av medel. För sälskador gäller särskilda regler.

Från anslag 42:5 fördelar även Sametinget ersättning till landets 51 samebyar för rovdjurskador på ren och för samebyarnas medverkan i inventeringsarbetet. År 2006 har 49,2 miljoner kronor avsatts för detta.

Vattenförvaltning

Vattenförvaltning betraktas normalt inte som en del av naturvården, men beskrivs lika fullt här i och med den finansieras genom anslag 34:3 och har nära kopplingar till naturvården, såväl funktionellt som personellt.

EG:s ramdirektiv för vatten antogs 2000 och omfattar både ytvatten och grundvatten. Det övergripande målet är att uppnå ”god vattenstatus” till år 2015 – någon försämring av vattenkvaliteten tolereras inte. Genomförandet av direktivet består bland annat i att ta fram miljömål för vatten och utarbeta åtgärdsprogram, som ska vara klara 2009. Som ett led i detta arbete har särskilda vattenmyndigheter skapats, indelade efter avrinningsområden och ej efter befintliga administrativa gränser. I Sverige har fem vattenmyndigheter bildats, ansvariga för var sitt vattendistrikt:

1. Bottenviken (förlagd till länsstyrelsen i Norrbottens län).
2. Bottenhavet (förlagd till länsstyrelsen i Västernorrlands län).
3. Norra Östersjön (förlagd till länsstyrelsen i Västmanlands län).
4. Södra Östersjön (förlagd till länsstyrelsen i Kalmar län).
5. Västerhavet (förlagd till länsstyrelsen i Västra Götalands län).

Vattenmyndigheternas grundläggande mål är att se till att miljömålen för vatten uppnås. Dessa är författningsreglerade och har därmed en särskild ställning gentemot övriga miljömål.

För varje vart och ett av de fem distrikten ska ett *åtgärdsprogram* upprättas, som vid sidan av obligatoriska insatser enligt artikel 11 i direktivet även kan innehålla frivilliga åtgärder. Vattenarbetet ska dokumenteras i *förvaltningsplaner*, en för vart och ett av landets 119 huvudavrinningsområden. Förvaltningsplanerna är vidare än åtgärdsprogrammet och ska spegla vattnets tillstånd, mål, åtgärder, övervakning och ekonomisk analys. Till skillnad från åtgärdsprogrammet är de dock inte bindande för kommuner och myndigheter. Såväl åtgärdsprogram som förvaltningsplan ska vara klara senast 2009 och fastställs av vattenmyndigheten. Åtgärderna ska vara operationella senast 2012.

Samtliga länsstyrelser är involverade i arbetet med vattendirektivet. Som ett uttryck för detta har de 60 miljoner kronor som Naturvårdsverket 2006 avsatt för ändamålet (block 11) fördelats med runt 5 miljoner kronor till var och en av vattenmyndigheterna och därutöver med mellan 0,7 och 4,1 miljoner kronor till var och en av de 21 länsstyrelserna.

Genomförandet av förvaltningsplanerna berör ett stort antal kommuner, myndigheter, vattenvårdsförbund, företag och enskilda. Genomförandeansvaret vilar främst på kommuner och ett antal myndigheter.

Enligt ramdirektivet ska medlemsstaterna senast 2010 se till att prispolitiken för vatten ger vattenförbrukarna ett incitament till effektiv vattenanvändning, enligt principen att förorenaren betalar.

Vattenförvaltning omfattar också andra åtgärder som finansieras genom anslag 34:3 *Åtgärder för biologisk mångfald.* Exempel på sådana åtgärder är (delposter 2006):

- Skydd i marin miljö 5,5 mkr
- Provtagning, våtmarkskalkning 0,3 mkr
- Extra medel, kvalitetshöjning kalkning 2,3 mkr
- Bildande av marina och limniska naturreservat 8,9 mkr

Kalkning

Kalkning är ett av verktygen för att uppnå de nationella miljökvalitetsmålen *Bara naturlig försurning* och *Levande sjöar och vattendrag.* Den regleras i *förordningen* (1982:840) *om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag.* Under 2006 bör insatserna särskilt inriktas på områden av nationellt och regionalt intresse samt insatser för biologisk återställning.

Kalkningsmedlens storlek samt återrapporteringskrav fastställs årligen i Naturvårdsverkets regleringsbrev, som en delpost i anslag 34:3 *Åtgärder för biologisk mångfald*. Huvuddelen av anslagsposten disponeras av länsstyrelserna, som dock ej får använda medlen till administration av kalkningsanslaget; denna ska täckas av det ordinarie myndighetsanslaget. För 2006 har 184,2 miljoner kronor fördelats mellan länsstyrelserna.

Redan i maj/juni tillskriver verket länsstyrelserna med riktlinjer inför nästa års medelsanvändningar. Senast i oktober ska länsstyrelsernas ansökningar vara inne. Dessa sammanställs och bedöms av verket, som innan årets slut upprättar en preliminär fördelning som stäms av med respektive länsstyrelse. Beslut om fördelning tas av verket i månadsskiftet januari–februari.

I februari kan respektive länsstyrelse rekvirera 75 % av den tilldelade ramen. Under mars redovisar länsstyrelserna sina kalkningsinsatser under föregående bidragsår. Naturvårdsverket justerar utifrån denna redovisning ramfördelningen, och under april kan respektive länsstyrelse rekvirera resterande del av ramen.

I augusti ska länsstyrelserna lämna in ett halvårsbokslut. Möjlighet finns också att ansöka om utökad ram för oförutsedda

händelser samt för tidigareläggning av kvalitetshöjande åtgärder och biologisk återställning.

Själva kalkningen utförs av en huvudman, vanligen en kommun, men i vissa fall även av enskilda fastighetsägare, fiskevårdsföreningar etcetera. Statsbidrag beslutas av respektive länsstyrelse och utgår med högst 85 % av godkända kostnader.

Sanering och återställning av förorenade områden

Länsstyrelserna har systematiskt kartlagt förorenade områden och registrerat dem i riskklasser. Det sammanlagda antalet förorenade områden uppskattas till drygt 80 000, varav runt 1 500 är i riskklass 1 och runt 15 000 i riskklass 2. I stort sett alla riskklass 1-objekt anses vara identifierade och registrerade, och länsstyrelserna har en god överblick över problemets omfattning och utbredning. Naturvårdsverket har därför 2004 givit ut nya riktlinjer för identifierings- och inventeringsverksamheten, med tydligare fokus på de mest problemtyngda branscherna.

Grundregeln är att förorenaren ska betala saneringen. I många fall har dock den förorenande verksamheten upphört eller övertagits av nya ägare efter det att föroreningen upphört. För att underlätta saneringsarbetet kan därför statsbidrag beviljas enligt *förordningen* (2004:100) *om statsbidrag till åtgärder för utredning och efterbehandling av förorenade områden*. Enligt förordningen ska bidrag främst avse förorenade områden som utgör ett direkt hot mot människors hälsa, naturområden med stora skyddsvärden eller objekt som medför betydande vattenföroreningar. Bidrag får utbetalas endast om ansvar enligt miljöbalken eller annan, äldre lagstiftning inte kan utkrävas eller de ansvariga inte kan bekosta saneringen. Bidrag lämnas med högst 90 % av kostnaden och beslutas av Naturvårdsverket.

Statsbidraget finansieras genom anslag 34:4 *Sanering av och återställning av förorenade områden,* till vilket 524,8 miljoner kronor anslagits 2006. Tillsammans med tidigare beslutade medel får 619 miljoner kronor användas under 2006. Anslaget består i två huvudposter, dels *utredningsmedel*, som i sin tur består av tre delposter:

- *MIFO-inventeringsmede*[67], som täcker kostnaden för två inventerare per länsstyrelse (tre i Stockholms och Västra Götalands län). Inventerarna kartlägger och prioriterar förorenade områden i länet.
- *Tillsynsbidrag* lämnas med totalt 18 miljoner kronor (2006) till länsstyrelserna, för att driva på åtgärder där ansvar kan utkrävas och statligt bidrag inte lämnas.
- *Utredningar av särskilt prioriterade objekt*, för vilka länsstyrelserna söker bidrag; 50–60 miljoner kronor fördelas per år för detta ändamål.

Resterande del av anslaget används som *åtgärdsmedel*. När ett objekt är färdigutrett ansöker länsstyrelsen om medel hos Naturvårdsverket som bedömer ansvarsförhållanden, åtgärdsförslag, objektets prioritet med mera. De senaste åren har mindre än fem objekt per år fått bidrag, emedan de flesta objekt kostar 50–150 miljoner kronor att sanera. Huvudman för åtgärdsprojektet är den aktuella kommunen, som tillsätter en styrgrupp och vanligen anlitar en erfaren extern projektledare. Själva saneringen utförs normalt av företag som upphandlas av projektledningen. Länsstyrelsen är statens representant, som kontrollerar att projektet löper enligt plan och fungerar som förbindelselänk mellan kommun och Naturvårdsverk.

Medel avsätts också till kunskapsprogrammet *Hållbar sanering*, varigenom myndigheter, forskare och företag uppmuntras att påskynda kunskapsspridningen och utvecklingen inom området.

Lokala investeringsprogram och klimatinvesteringsprogram

Två betydelsefulla program i omställningen till ett mer hållbart samhälle är de lokala investeringsprogrammen (LIP) och dess efterföljare klimatinvesteringsprogrammen (KLIMP).

[67] Metodik för Inventering av Förorenade Områden (MIFO) framtagen av Naturvårdsverket.

Lokala investeringsprogram (LIP)

Regeringen har under perioden 1998–2003 anvisat totalt 6,2 miljarder kronor som statligt bidrag till lokala investeringsprogram (LIP), med huvudsyfte att påskynda omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle. LIP regleras i *förordningen* (1998:23) *om statliga bidrag till lokala investeringsprogram.* Landets kommuner har härigenom givits möjlighet att samla ur hållbarhetssynpunkt angelägna investeringar i investeringsprogram och söka stöd för dessa.

Kommuner som avser att söka stöd ska först samråda med länsstyrelsen. Sedan lämnas ansökan till regeringen, liksom ett samrådsyttrande från länsstyrelsen. Länsstyrelserna ger också kommunerna råd och stöd i genomförandearbetet och granskar deras verksamhetsrapporter. Kommunen ska även samråda med länsstyrelsen innan slutrapporten skickas till Naturvårdsverket.

Totalt förväntas 4,7 miljarder kronor utbetalas till 211 program i 161 kommuner och två kommunalförbund och generera en total miljörelaterad investeringsvolym på drygt 27 miljarder kronor. Omkring en tredjedel av medlen går till energiomställning och energieffektivisering. Trafik-, avfalls- och VA-åtgärder samt åtgärder för att bygga om och miljöanpassa bostäder och fastigheter har fått ungefär en tiondel vardera av bidraget. Senast den 31 december 2006 ska alla lokala investeringsprogram vara avslutade.

Hösten 2005 hade drygt hälften av programmen slutredovisats, med sammanlagt 863 av uppskattningsvis 1 800 åtgärder. Hittillsvarande resultat överträffar genomgående de förväntade effekter som angivits i ansökningarna, och Naturvårdsverkets utvärdering av programmen pekar mot en hög bidragseffektivitet.

Klimatinvesteringsprogram (KLIMP)

Klimatinvesteringsprogrammen (KLIMP) bygger vidare på LIP:s arbetsmodell, men nu med fokus på investeringar som minskar utsläppen av växthusgaser, stärker det lokala klimatarbetet, samlar och sprider kunskaper och erfarenheter om klimatinvesteringar och på så sätt bidrar till att nå det svenska klimatmålet.

Förutom kommuner kan även företag och andra aktörer söka bidrag ur KLIMP, som regleras i *förordningen* (2003:262) *om*

statliga bidrag till klimatinvesteringsprogram. Där framgår att sökande ska samråda med länsstyrelsen innan ansökan om bidrag lämnas till Naturvårdsverket, som beslutar om stöd. Länsstyrelsen ska också, inom en månad från det att ansökan inlämnats, yttra sig över klimatinvesteringsprogrammet.

Totalt har riksdagen avsatt 1 040 miljoner kronor för perioden 2003–2006 och ytterligare 840 miljoner kronor för perioden 2006–2008. Vid mitten av 2005 hade bidrag på 810 miljoner kronor beviljats till 47 investeringsprogram i kommuner, kommunalförbund, landsting och regioner i 18 län. Då hade 56 % av bidragen avsett energiprojekt, drygt 23 % transporter och 10 % vardera avfall respektive information. Programmen löper under fyra år och finansieras genom anslag 34:13 *Stöd till klimatinvesteringar,* till vilket 493 miljoner kronor anslogs i budgetpropositionen för 2007.

Tillsyn och tillståndsprövning

Den centrala miljölagstiftningen är sedan 1999 samlad i *miljöbalken* (1998.808). Den innehåller bland annat bestämmelser om tillsyn och tillståndsprövning.

Tillsyn

Varje kommun utövar enligt miljöbalken tillsyn inom områdena miljö- och hälsoskydd (utom tillståndspliktig verksamhet), hantering av kemiska produkter, avfallshantering samt hantering av biotekniska organismer. Därutöver anges i *förordningen* (1998:900) *om tillsyn enligt miljöbalken* operativt tillsynsansvar för ett 70-tal preciserade områden. Där utpekas länsstyrelsen som tillsynsansvarig för ett stort antal verksamheter och andra objekt under rubrikerna:

- naturvård,
- verksamheter m.m.,
- kemiska produkter och biotekniska organismer, samt
- avfall och producentansvar.

För vissa av dessa områden kan kommuner frivilligt åta sig tillsynsansvaret.

Naturvårdsverket har ett nationellt ansvar för *tillsynsvägledning*, utom för ett antal i förordningen angivna områden, där ett tiotal andra myndigheter svarar för tillsynsvägledningen. Därutöver har länsstyrelsen ett särskilt ansvar för tillsynsvägledning i länet. Det består i att samordna, följa upp och utvärdera tillsynen samt att ge råd och stöd till de operativt ansvariga tillsynsmyndigheterna, bland annat genom seminarier och informationsmaterial.

Tillståndsprövning

Ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet prövas av miljödomstol eller länsstyrelse. Miljöfarlig är bland annat sådan verksamhet som innebär utsläpp av föroreningar till mark, luft eller vatten eller som innebär olägenhet i form av exempelvis buller, skakningar eller strålning. Det kan röra sig om industrier, avfallsanläggningar eller reningsverk. I en bilaga till *förordningen* (1998:899) *om miljöfarlig verksamhet* anges vilka verksamheter som kräver tillstånd av miljödomstol (A-verksamheter) respektive länsstyrelse (B-verksamheter), samt vilka verksamheter där det räcker att anmäla till ansvarig kommunal nämnd (C-verksamheter). I bilagan anges ett drygt hundratal verksamheter som tillståndsprövas av länsstyrelsen inom ett knappt 30-tal verksamhetsområden.

Verksamheter som har stor påverkan på omgivningen, så som kraftverk, massafabriker och motorvägar, prövas av regeringen. Den prövar också ansökningar om tillstånd som överlämnats av miljödomstolen och överklaganden om tillståndsbeslut som rör försvarets verksamheter.

Varje ansökan prövas individuellt. Ett tillstånd kan förenas med villkor och ställa krav på skyddsåtgärder. Vid prövning bedöms vad som är tekniskt möjligt, miljömässigt motiverat och ekonomiskt rimligt.

Miljödomstolar finns vid fem tingsrätter, medan miljööverdomstolen finns vid Svea hovrätt. Vid varje länsstyrelse finns även en miljöprövningsdelegation, som prövar vissa tillståndsärenden.

Innan miljöfarlig verksamhet kan tillåtas måste det alltid göras en *miljökonsekvensbeskrivning* (MKB). Den identifierar, beskriver och bedömer verksamhetens effekter på människor och djur, mark, luft

och vatten, landskap och kulturmiljö. Den kan också ange alternativa lokaliseringar för verksamheten.

2.3.5 Problemdiskussion

Fysisk planering

Behovet av ett regionalt perspektiv i den rumsliga planeringen är otvetydigt och ökar stadigt i takt med att lokala arbetsmarknader växer och flätas in i varandra. Redan nuvarande lagstiftning ger regeringen möjlighet att inrätta regionplaneorgan i hela landet. PBL-kommittén[68] redovisade också i huvudsak positiva erfarenheter från regionplanearbetet i Stockholms län, det enda län där en regionplan i dag upprättas. Samtidigt är regionplanering enligt plan- och bygglagen (PBL) en omständlig och tidskrävande process, som främst torde vara motiverad just i Storstockholm med dess höga exploateringstryck. Den är heller inte tvingande för länets kommuner, vilket medför att man i strävandena att jämka samman motstridiga kommunala ståndpunkter får förlita sig till andra, informella instrument.

En regionplanering med rättsverkan skulle å andra sidan innebära ett grundskott mot det kommunala planmonopolet. Därtill skulle det skapa regionplaneorgan som i viktiga avseenden är överordnade kommunerna och därmed underminera den svenska modellen med *en* kommunal nivå, där kommuner och landsting är likställda.

Då förefaller det mer välbetänkt att ta fasta på och förstärka de regionala organens förmåga att på frivillig väg jämka samman motstridiga kommunala intressen, i form av ett tydligt politiskt mandat och kraftfulla utvecklingsresurser. Genom att knyta det tänkta regionplaneinstrumentet till den regionala utvecklingsplanen (RUP), snarare än att reglera det genom PBL, skulle den regionala utvecklingsplaneringen tillföras substans och mer direkt länkas samman med den kommunala fysiska planeringen, helt enligt intentionerna med ESDP. Dessutom skulle man frigöra sig från de formkrav som PBL ställer och avdramatisera hela frågan om ett regionalt rumsligt planeringsinstrument. PBL-kommittén avstod från att utreda denna fråga, med hänvisning till Ansvarskommittén

[68] SOU 2005:77 *Får jag lov? Om planering och byggande.*

och den omvandling den regionala samhällsorganisationen genomgår.[69] I avsnitt 3.2.4 utvecklas dessa idéer närmare.

Transportsystemets geografiska logik

De senaste decennierna har en tilltagande regionalisering av såväl infrastruktur- som kollektivtrafikplaneringen kunnat iakttagas. Den återspeglar ytterst den ökade rörligheten och mer konkret geografiskt växande arbetsmarknader. Den resulterande regionförstoringen har samtidigt gjort gällande länsindelning alltmer otidsenlig; en allt större del av kollektivtrafik- och infrastrukturplaneringen kräver ett storregionalt perspektiv och samverkan över länsgränser. Särskilt påtagligt är detta i de tre storstadsregionerna.

Redan kollektivtrafikreformen 1978, då länstrafikhuvudmännen bildades, kan ses som ett erkännande åt *kollektivtrafikens* regionala logik. Sedan dess har dock de lokala arbetsmarknaderna, trafikplaneringens minsta byggstenar, vuxit påtagligt. Stockholms lokala arbetsmarknad omfattar i dag, förutom hela Stockholms län, större delen av Uppsala län, samt delar av Västmanlands och Södermanlands län; redan 2015 beräknas dessa fyra län utgöra en enda, sammanhängande arbetsmarknadsregion.[70] Svårigheten att åstadkomma en effektiv trafikplanering över administrativa gränser var också en viktig drivkraft bakom bildandet av de nya skånska och västsvenska storlänen. De lokala arbetsmarknaderna är heller inga autonoma enheter, utan är tvärt om alltmer inflätade i varandra. De är rent statistiska konstruktioner som ger starkt skiftande resultat om man tittar på olika grupper av människor var för sig. Som exempel kan nämnas att Göteborgs lokala arbetsmarknad för högutbildade män 1999 omfattade i stort sett hela Västra Götalands län samt norra Halland. Samma område sönderföll i åtta lokala arbetsmarknader för lågutbildade kvinnor.[71]

[69] SOU 2005:77, s. 407ff.
[70] Jfr Nutek (2006:18).
[71] Jfr Temaplan (2003).

En framväxande storregional tågtrafik

Längst har regionförstoringen gått när det gäller regional tågtrafik, som erbjuder bättre möjligheter att höja hastigheterna i tätbebyggda områden än vägtrafik och därmed också att vidga pendlingsavstånden. På bara något decennium har en omfattande regional trafik, som huvudsakligen tillgodoser dagspendling, byggts upp i Mälardalen samt i Väst- och Sydsverige, med Stockholm, Göteborg respektive Malmö som dominerande noder. I och med att den spänner över flera län förutsätter den ett ofta komplext samarbete mellan länstrafikhuvudmännen, SJ och andra operatörer. Exemplet Öresundstågen illustrerar komplexiteten. Här har Skånetrafiken och danska DSB ett gemensamt huvudmannaskap, med SJ som entreprenör för Skånetrafikens delar. På svensk sida grenar trafiken ut sig längs Västkustbanan till Göteborg och via Södra stambanan till Växjö och Kalmar. Planer finns också på att trafikera Karlskrona, sedan Blekingebanan elektrifierats. För den del av trafiken som passerar länsgräns har SJ också trafikeringstillståndet, vilket inte hindrar att huvuddelen av de tåg som trafiken körs med ägs av Skånetrafiken.[72]

Nuvarande avtal mellan SJ och Skånetrafiken löper ut i juli 2007. Trafikhuvudmännen i Sydsverige vill utveckla den storregionala trafiken ytterligare och har redan genom Skånetrafiken lämnat in en ansökan till regeringen om att få trafikeringsrätt för Öresundstågen på Västkustbanan Malmö-Göteborg och på Södra Stambanan Malmö-Nässjö, där SJ i dag har ensamrätt. SJ motsätter sig en sådan konkurrens av affärsmässiga skäl.

Denna ansökan är intressant ur flera aspekter. Den speglar den konflikt som nästan oundvikligen uppstår när trafikhuvudmännen, utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv, ska försöka komma överens med SJ, med ett strikt företagsekonomiskt synsätt, om en trafik som SJ i dag har ensamrätt på. Denna konflikt blir inte mindre komplicerad av att det finns en tredje aktör, Rikstrafiken, med uppdrag och resurser att upphandla önskvärd men olönsam interregional trafik, resurser som trafikhuvudmännen naturligtvis vill ska komma de egna trafikambitionerna till del.

Ansökan väcker också frågan om var gränsen mellan regional och interregional trafik egentligen går. En mer eller mindre tydlig tumregel har varit att dagspendling betraktas som regional trafik, medan längre resor ses som interregionala. Ett förändrat arbetsliv,

[72] Skånetrafiken (2004).

där allt fler människor regelbundet, men kanske inte varje dag, reser fram och tillbaka mellan två platser utan någon övernattning har dock börjat sudda ut denna gräns. De sydsvenska trafikhuvudmännens ambitioner är ett uttryck för att de, såväl som de kommuner och landsting som står bakom dem, betraktar hela Sydsverige som en sammanhängande arbetsmarknad.

Än längre vill man gå i Norrland. Där har de fem landshövdingarna tillsammans med landstingen och de regionala kommunförbunden genom intresseföreningen Norrtåg ansökt om att få ta över all persontrafik på järnväg med ensamrätt. Det huvudsakliga argumentet är att SJ:s ensamrätt att utifrån en företagsekonomisk utgångspunkt ”plocka russinen ur kakan” omöjliggör utvecklingen av en sammanhållen persontrafik som skulle kunna knyta samman Norrlands mestadels små, isolerade arbetsmarknader. Fokus riktas inte minst till de möjligheter till snabbtågspendling mellan Norrlandskustens städer, från Umeå och söderut, som utbyggnaden av Ådals- och Botniabanorna ger utrymme för. Samtidigt öppnas givetvis också möjligheter till konkurrenskraftig interregional persontrafik på sträckan Umeå-Stockholm.[73]

Utvecklingen av snabb, storregional tågtrafik är måhända det mest effektiva medlet att åstadkomma en nödvändig regionförstoring med större och bättre integrerade arbetsmarknader och kan dessutom användas för att skapa ökad konkurrens. Samtidigt kan man inte blunda för att en sådan ökad konkurrens riskerar att urholka SJ:s lönsamhet och därmed den interregionala tågtrafiken. En utveckling i linje med vad som eftersträvas i Norrland torde visserligen knappast vara realistisk i resten av landet, där trafiksystemen är tätare och mer integrerade i varandra. Ändå väcker den farhågor om en tilltagande uppdelning av persontrafiken på järnväg, där den interregionala trafiken reduceras till snabbtågsförbindelser mellan storstadsregionerna och längs ett fåtal andra stråk. Hur befogade är sådana farhågor?

Förespråkarna för en fortsatt utveckling av den regionala persontrafiken brukar påpeka att denna snarare kompletterar än konkurrerar med X2000-trafiken, i och med att den tillhandahåller ett snabbt växande utbud av anknytningar. Rimligen är det som så, att i takt med att den regionala trafiken inlemmar allt större geografier reduceras behovet av sammanknytande interregionala

[73] Norrtåg (2004).

länkar. Ytterst handlar denna fråga därför om i vilken mån staten vill behålla möjligheten att styra persontrafiken på järnväg utifrån ett nationellt perspektiv och i vilken utsträckning man är beredd att släppa fram en utveckling som alltmer utgår från en (stor-)regional logik. SIKA analyserar för närvarande var gränsen för interregional och regional persontrafik på järnväg ska gå.

Regionaliseringen av infrastrukturplaneringen

Också infrastrukturplaneringen har regionaliserats. Här handlar det dock snarast om en decentralisering från nationell till regional nivå. I slutet av 1980-talet upprättades en ordning, där beslutsrätten över medel avsedda för investeringar i länsvägar och länsjärnvägar samt till länstrafikanläggningar decentraliserades till respektive länsstyrelse. Senare återfördes ansvaret för investeringar i länsjärnvägar, som därmed döptes om till ”Övriga järnvägar”, till Banverket. I de län där regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan bildats har dessa i samband med bilandet fått överta beslutsansvaret för dessa länsplaner för regional transportinfrastruktur. Dessa har de senaste åren tillsammans omslutit ungefär lika mycket som investeringar i den nationella planen, en andel som de närmaste åren kommer att minska. Det senare beror på att den förestående statliga ambitionshöjningen främst avser de mer trafikerade nationella vägarna.

Möjligen kan man också se det som ett uttryck för den fortgående regionförstoringen; i takt med att reseavstånden ökar koncentreras trafiken till de snabbare nationella stråken, som i stigande grad också blir de viktigaste regionala – och ibland till och med lokala – stråken.

Infrastrukturplanering är komplicerat och involverar många aktörer och regelverk, alltifrån fysisk planering och miljöprövning till finansiering och trafikplanering. Detta kräver långsiktighet och förutsägbarhet. Ett avgörande problem i detta sammanhang är att finansieringen av enskilda investeringsobjekt fortfarande sker från år till år genom statsbudgeten, med påföljd att finansieringen ofta förändras och projektplaneringen blir ryckig och svårförutsägbar.

Kommunal medfinansiering av statliga väginvesteringar

Som en följd av svårigheterna att säkerställa finansiering har kommuner och landsting i växande omfattning börjat låna ut pengar till Vägverket för att tidigarelägga angelägna investeringar, vars genomförande annars förefallit osäkert. Lånen är räntefria och uppgick 2004-12-31 till 911 miljoner kronor, av en total beviljad förskotteringsram på 1 530 miljoner kronor[74]. Sverige Kommuner och Landsting (SKL) uppger att utlåningen i december 2004 uppgick till 1,8[75] miljarder kronor. Bland de större vägobjekten märktes:

- E4 Skellefteå-Kåge 183 mkr
- Tranebergsbron 395 mkr
- 27 Aplared-Kråkered 190 mkr
- 40 Trafikplats Kyllared, Borås 100 mkr
- 48 Borgunda-Skövde 130 mkr
- E22 Kristianstad-Fjällinge 122 mkr

Västra Götalands län kan tjäna som åskådningsexempel. Där sker samråd mellan Västra Götalandsregionen, kommunerna och Vägverket om väginvesteringar som man vill tidigarelägga eller där planerad statlig finansiering har uteblivit. Som regel är det berörda kommuner som tar upp de nödvändiga lånen, men Västra Götalandsregionen som bär de egentliga kostnaderna genom att ersätta kommunerna för räntekostnaden. I januari 2002 avsatte regionfullmäktige 200 miljoner kronor för detta ändamål, varav runt 160 miljoner kronor hade bundits upp i januari 2006. Huvuddelen av de avsatta medlen avser investeringar i den nationella vägplanen samt ett större järnvägsobjekt.

I regleringsbrevet för 2005 anges att Vägverket får tidigarelägga byggandet av allmänna vägar där förskottering (lån) sker från kommuner och enskilda. Förskotteringarna får dock inte överstiga 30 % av de under året beviljade anslagsposterna 3.1, 3.2, 3.5 och 3.6 under anslag 36:2. För objekt med en byggkostnad över 20 miljoner kronor ska också förskotteringen godkännas av regeringen.

Därutöver låter kommunala organ i växande utsträckning göra egna vägutredningar och projekteringar för att använda i opinionsbildning och påverkansarbete. De är sällan direkt användbara för

[74] Ackumulerad förskottering minus amorteringar. Årsredovisning för Vägverket 2004, s. 65.
[75] SKL (2004) *En ökad tillväxtorientering i transportpolitiken*, s. 19.

Vägverket, men kan lika fullt bidra till att påskynda finansieringen av investeringsobjekt som även Vägverket betraktar som angelägna.

Den grundläggande orsaken till det ökade kommunala engagemanget är osäkerheten om den statliga finansieringen, som uppstår genom att finansieringen fastställs årsvis i statsbudgeten. Det skapar också en ryckighet och försvårar en långsiktig samhällsplanering. Möjligheten att genom kommunal medfinansiering tidigarelägga vägprojekt riskerar i gengäld att skapa en ”kapprustning” om begränsat investeringsutrymme mellan olika landsändar. En statlig investeringsbudget och/eller ökade möjligheter för Vägverket att själv lånefinansiera investeringar är två möjligheter att skapa större långsiktighet och förutsägbarhet i infrastrukturplaneringen, som lyfts fram.

Vägverket förefaller att ha en pragmatisk, i huvudsak positiv syn på kommunal medfinansiering[76], medan *Sveriges Kommuner och Landsting* ej anser att det nuvarande finansieringssystemet är hållbart[77]. Man pekar bland annat på att ränteutgifterna tar i anspråk resurser som annars kunnat användas till andra ändamål, liksom på att ryckigheten i infrastrukturplaneringen gör fordringarna osäkra.

Kritiken tar dock främst sikte på avsaknaden av långsiktiga finansieringsinstrument för investeringar i infrastruktur. I många andra sammanhang, bland annat i rapporten *Regional politik – hur regionerna ser på utvecklingsfrågorna,* ger företrädare för kommuner och landsting uttryck för ambitionen att axla ett större ansvar, också finansiellt, för transportinfrastrukturen, under förutsättning att man kompenseras ekonomiskt. Liknande tankegångar framfördes av Statskontoret i utvärderingen av försöksverksamheten. Där pekades på möjligheten att överföra finansieringsansvaret för regionala trafikanläggningar till den regionala politiska nivån och reglera detta genom en skatteväxling.

Naturvård och miljövård

Stora delar av natur- och miljövården består av förutsättningsskapande insatser av stor betydelse för den regionala utvecklingen, medan andra delar har en utpräglad myndighetskaraktär. Som framgår av avsnitt 3.3 finns det därför anledning att överväga en

[76] Samtal med företrädare för Vägverket, december 2005.
[77] SKL (2004) En ökad tillväxtorientering i transportpolitiken, s. 18f.

renodling av dessa uppgifter i ett utvecklingsuppdrag och ett myndighetsuppdrag. De uppgifter inom naturvård och miljövård som främst länsstyrelserna i dag handhar och som beskrivs i avsnitt 2.3.4 sönderfaller mer eller mindre tydligt i fem typer av uppgifter:

- *Planering* inom främst naturvården i form av urval av skyddade områden, skötselplaner för naturreservat, bevarandeplaner för Natura 2000-områden, åtgärdsprogram för hotade arter, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner inom vattenvården, utformning av regionala landskapsstrategier och program för natur- och kulturturism.
- *Skötsel* och annan naturvård av ”fältarbetskaraktär”.
- *Fördelning av resurser* till andra aktörer, huvudsakligen inom miljövårdsområdet, så som bidrag till sanering och återställning av förorenade områden, till lokala investeringsprogram och klimatinvesteringsprogram, samt till lokal naturvård.
- *Tillsyn, tillståndsprövning, kontroll och annan rättstillämpning* utifrån bestämda regelverk.
- *Uppföljning och utvärdering, övervakning och analys*, så som övervakning av miljötillståndet och miljömålsuppföljning, men även uppföljningsåtgärder inom andra verksamhetsområden.

Den naturliga utgångspunkten för ansvarsfördelning förefaller vara att avgöra vilka av dessa uppgifter som närmast har karaktären utvecklingsinstrument med utrymme för regional anpassning och vilka som snarare handlar om att tillämpa ett fast nationellt regelverk med betydande krav på rättssäkerhet och nationell likformighet. Samtidigt är det viktigt att så långt som möjligt hålla samman uppgifter som funktionellt och kompetensmässigt är kopplade till varandra.

Planering och skötsel av skyddade områden

Det område som med dessa utgångspunkter tydligast hör hemma inom det regionala utvecklingsområdet är måhända *planering och skötsel av skyddade områden.* Det handlar till stor del om att göra naturområden tillgängliga för det rörliga friluftslivet och att vägleda och informera och har därmed nära beröring med besöksnäringen och arbetet för en levande landsbygd, liksom med det regionplaneinstrument som ovan aktualiserats. Landstingen är redan i dag engagerade i naturvård och äger och/eller finansierar

betydande naturområden. Som exempel kan nämnas Skärgårdsstiftelsen, med Stockholms läns landsting som huvudfinansiär, som förvaltar 15 000 hektar i Stockholms skärgård, samt Västkuststiftelsen, med landstingen i Västra Götalands och Hallands län som huvudfinansiärer, som förvaltar runt 200 reservat om sammanlagt 37 000 hektar. Västkuststiftelsen förvaltar dessutom statliga naturreservat i Västra Götalands län och delar där kostnaderna med länsstyrelsen.

Beslut om *områdesskydd* styrs av miljöbalken och kompletterande förordningar och kan innebära inskränkningar för enskilda och företag, för vilka ersättning kan bli aktuell. Det innebär att rättssäkerheten är av central betydelse, liksom att villkoren bör vara någorlunda likvärdiga i olika delar av landet. Naturvården har också ett självklart egenvärde som ibland kan komma i konflikt med snävare utvecklingsintressen. Dessa förhållanden tycks tala för att beslut om områdesskydd är en myndighetsuppgift som bör hållas isär från utvecklingsuppdraget.

Områdesskyddet utgör även en hörnsten i den statliga naturvårdspolitiken, som under en lång följd av år bestått i att metodiskt förvärva skyddsvärda områden. Denna politik är knappast aktuell att överge och kan svårligen förenas med att beslut om områdesskydd överförs till kommunala organ, lika lite som att själva ägandet och ansvaret för fortsatta förvärv kommunaliseras.

Samtidigt vilar målet hållbar utveckling på en strävan att integrera natur- och miljövårdande insatser i det övergripande utvecklingsarbetet, ett synsätt som även genomsyrar miljöbalken. Skötselansvaret torde också bli tämligen ihåligt om man ej kan påverka urvalet av skyddsvärda områden eller de skötselplaner som styr förvaltningen av dessa. Det faktum att det är länsstyrelsen och ej Naturvårdsverket som beslutar om områdesskydd visar på att kraven på nationellt likformig rättstillämpning fått vika för behovet av regional anpassning. Länsstyrelserna förefaller verkligen också ha ett stort utrymme för regionala prioriteringar i arbetet med områdesskydd och betonar ofta själva betydelsen av detta instrument i det samlade utvecklingsarbetet.

En gyllene medelväg synes vara att det formella beslutet om områdesskydd och skötselplaner även framgent fattas av länsstyrelse eller Naturvårdsverk och att den statliga förvärvspolitiken för skyddsvärda områden lämnas ograverad, liksom själva ägandet. Däremot skulle planering och förvaltning av såväl egna som statliga reservat kunna integreras i utvecklings-

uppdraget, liksom även initiativ till nya områdesskydd och förslag till skötselplaner. Natura 2000 bör härvid betraktas som en del av planeringen och förvaltningen av skyddade områden.

Annan planering och fältarbete

Andra uppgifter av programmeringskaraktär är utformning av åtgärdsprogram för hotade arter, kalkningsplanering, regionala landskapsstrategier, program för natur- och kulturturism samt åtgärdsprogram och förvaltningsplaner inom vattenförvaltningen. Det kan tyckas naturligt att bibehålla ett sammanhållet ansvar för dessa sinsemellan beroende programarbeten. Några av dem har särskilt tydlig anknytning till regional utveckling, som program för natur- och kulturturism och regionala landskapsstrategier. Snarare än att försöka sortera bland nuvarande programinstrumenten bör ansvarsfördelningsdiskussionen handla om programarbete inom naturvårdsområdet generellt ska ses som utvecklings- eller myndighetsuppgifter.

På motsvarande sätt bör fältarbete inom olika verksamhetsområden som funktionellt hänger samman också hållas samman organisatoriskt. Exempelvis är rovdjursinventering en naturlig del av skötseln av skyddade områden, som även, i likhet med kalkningen spelar en central roll i åtgärdsprogrammen för skyddade arter. En enkel men drastisk princip skulle kunna vara att de nya länsstyrelserna inte ska ha egen fältpersonal inom naturvårdsområdet, utan förlita sig på samverkan med det ansvariga kommunala organet vid beslut om områdesskydd och skötselplaner, såväl som vid tillsyn inom naturvården. I det förra fallet torde hur som helst en formaliserad samrådsprocess vara påkallad.

För att i detalj kunna avgöra var ett eventuellt gränssnitt mellan ett utvecklingsuppdrag och ett myndighetsuppdrag bör dras inom de delar av naturvården som ej avser skyddade områden krävs dock en djupare analys än vad kommittén haft möjlighet till.

Fördelning av resurser

Länsstyrelserna fördelar statsbidrag till lokal naturvård. Mottagare av dessa statsbidrag är bland annat kommuner. Det kan förefalla olämpligt att ett kommunalt organ tar ställning till ansökningar om statsbidrag från andra kommunala organ. Det utesluter rimligen också det beslutande organet själv som mottagare av detta statsbidrag, även om det faktiskt förekommer att länsstyrelser beviljar sig själv projektanslag.

Å andra sidan är det viktigt att det organ som fördelar medel till insatser av naturvårdande karaktär verkligen har kompetens inom området. Västra Götalandsregionen beslutar redan i dag om stöd till enskilda företag, en uppgift som dock fortfarande betraktas som statlig och som regleras genom särskild lagstiftning. I det fall naturvården i sin huvuddel skulle överföras från länsstyrelser till kommunala organ skulle dessa på motsvarande sätt kunna besluta om projektfinansiering utifrån ett strikt statligt regelverk.

Frågan är dock om inte ett eventuellt självstyrelseansvar för naturvård borde paras med ett annat förhållningssätt från staten som ger utrymme att ta ett sammanhållet, tvärsektoriellt ansvar för utvecklingsuppdraget. Snarare än nationellt detaljreglerade program för avgränsade områden skulle ett sådant förhållningssätt kunna innebära ett generellt uppdrag till de regionkommunala organen – eventuellt reglerat och finansierat genom någon form av överenskommelse – att regionalisera och förverkliga nationella mål inom området.

Naturvården näraliggande områden

Vid sidan av de naturvårdande insatser som huvudsakligen ryms inom anslag 34:3 *Åtgärder för biologisk mångfald* redovisas i avsnitt 2.3.4 ett antal insatser som har mer miljövårdande prägel. De handlar om att övervaka, pröva tillstånd för och utöva tillsyn över enskilda verksamheter samt att sanera de föroreningar som skapats. Dit gör också investeringsprogram som LIP och KLIMP. Dessa uppgifter är av en annan karaktär än de naturvårdande och kräver också en annan kompetens. I den utsträckning de bör vara regionala uppgifter faller de väl inom ramen för ett regionalt myndighetsuppdrag med fokus på tillsyn och tillståndsprövning,

övervakning och kontroll, inriktat på miljövård snarare än naturvård.

Ett möjligt undantag utgör *miljömålsuppföljningen*. De 16 miljökvalitetsmålen – och inte minst målet om *God bebyggd miljö* – har bäring på all tillväxt- och utvecklingspolitik och är därför av central betydelse för det regionala utvecklingsuppdraget. Det är därför naturligt att det är det utvecklingsansvariga organet i respektive län som ansvarar för att bryta ned de nationella målen till regionala mål, integrerade i den övergripande utvecklingsstrategin. En naturlig följd av detta är ett ansvar att följa upp de egna insatserna för att uppnå regionala miljömål.

Det hindrar inte att det rimligen är länsstyrelserna, med ett övergripande ansvar för tillsyn och tillståndsprövning, övervakning och kontroll inom miljöområdet, som har bäst underlag att följa upp flertalet nationella miljömål. Uppföljning av de nationella miljökvalitetsmålen är också en naturlig del av det tvärsektoriella kunskapsbildningsuppdrag, som aktualiserats för länsstyrelsernas del (jämför avsnitt 3.5.2).

Summering

Den fysiska planeringen, miljöpolitiken och planeringen av trafik och transportinfrastruktur är djupt invävda i varandra. Tydligast illustreras måhända denna invävdhet ur transportsystemets perspektiv. Det säger sig själv att utformningen av transportsystemet är helt avgörande för planering av bostäder, industri, detaljhandel, skolor, daghem och annan verksamhet. Samtidigt är transportsystemet utrymmeskrävande och miljöstörande och spelar därmed en central roll i såväl fysisk planering som miljöpolitik. Därtill kommer behovet av att samordna planeringen av transportinfrastruktur och kollektivtrafik, de båda grundläggande samhällsåtagandena inom transportområdet.

Mer konkret reglerar samhället transportsystemet genom åtminstone fem parallella planerings- och beslutprocesser, var och en med sin egen logik och kalender:

- planeringen av transportinfrastrukturen för respektive trafikslag, var för sig,
- finansieringen av densamma genom årliga beslut i statsbudgeten,
- planeringen av lokal, regional och nationell kollektivtrafik,

- den fysiska planeringen utifrån PBL, samt
- miljöprövning enligt miljöbalken.

Samtliga dessa processer involverar ett stort antal aktörer, allt ifrån europeiska organ, riksdag och regering via trafikverk och andra nationella myndigheter, länsstyrelser och miljödomstolar till enskilda kommuner, landsting, länstrafikhuvudmän och andra kommunala organ. I många fall är de olika regelverken svåra att förena, i vissa fall direkt motstridiga. Det beror på reella målkonflikter, men också på bristande samordning mellan skiftande sektorskulturer. Skillnaderna i förhållningssätt mellan PBL och miljöbalken berördes i avsnitt 2.3.1, men är bara ett exempel. Konflikten mellan den långsiktiga infrastrukturplaneringen och den årliga finansieringen av enskilda investeringsprojekt via statsbudgeten är ett annat exempel på systemsvagheter. Behovet av framförhållning och möjligheterna att överklaga beslut komplicerar processen ytterligare. Särskilt gäller det infrastrukturinvesteringar, som ju även ska fastställas i den fysiska planeringen och miljöprövas och som närmast regelmässigt överklagas.

Allra störst är svårigheterna i storstadsområden. Här är inte endast exploateringstrycket störst och de miljömässiga olägenheterna tydligast. Dessutom involverar planeringen ännu fler aktörer än i andra delar av landet i och med att lokala arbetsmarknader och därmed trafiksystemen på ett helt annat sätt griper över kommun- och ibland även länsgränser. Det är dessa svårigheter som väckt tankar om en mer samordnad regional planering av trafiksystem och annan storskalig markanvändning.

2.4 Tvärsektoriella mål och politikområden

Vid sidan av ovanstående sektoriella politikområden har regeringen även pekat ut ett par tvärsektoriella politikområden som särskilt betydelsefulla för regional utveckling – integrationspolitik och storstadspolitik. Andra tvärsektoriella politikområden med anknytning till regional utveckling är jämställdhetspolitik, folkhälsopolitik, och målet om en hållbar utveckling

Under denna rubrik redovisas även politikområdena Konsumentpolitik, Regional samhällsorganisation och Allmänna

bidrag till kommuner (det kommunala utjämningssystemet), vilka också är av tvärpolitisk karaktär.

2.4.1 Hållbar utveckling

Hållbar utveckling är ett övergripande mål för regeringens politik och ska därför beaktas inom alla politikområden. År 2002 överlämnade regeringen skrivelsen *Nationell strategi för hållbar utveckling* (skr 2001/02:172) till riksdagen. Strategin var ett steg i arbetet med att integrera de tre dimensionerna i hållbar utveckling – den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga dimensionen. I december 2003 inrättades ett särskilt samordningskansli för hållbar utveckling i Regeringskansliet.

En svensk strategi för hållbar utveckling

Sedan dess har också strategin reviderats i skrivelsen *En svensk strategi för hållbar utveckling* (skr 2003/04:129). I likhet med den ursprungliga strategin innehåller den åtta *kärnområden*:

1. Framtidens miljö.
2. Begränsa klimatförändringarna.
3. Befolkning och folkhälsa.
4. Social sammanhållning, välfärd och trygghet.
5. Sysselsättning och lärande i ett kunskapssamhälle.
6. Hållbar ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft.
7. Regional utveckling och regionala förutsättningar.
8. Utveckling av ett hållbart samhällsbyggande.

Kärnområde 7 innehåller mål och åtgärder för regional utveckling, skogen som resurs samt jordbruk, fiske och rennäring. Uppgifter med anknytning till regional utveckling återfinns dock även inom övriga kärnområden, inte minst de fyra sista.

I skrivelsen identifieras också *fyra strategiska framtidsfrågor*, som även de ger en indikation på hållbarhetsbegreppets stora vidd:

- Miljödriven tillväxt och välfärd.
- En god hälsa – framtidens viktigaste resurs.
- En samlad politik för hållbart samhällsbyggande.
- Barn- och ungdomspolitik för ett åldrande samhälle.

Hållbar utveckling bygger av naturliga skäl till stor del på internationellt samarbete – fora som särskilt anges i skrivelsen är EU, OECD, WHO, Nordiska Ministerrådet och Östersjösamarbetet Baltic 21.

Ansvarsfördelning och aktörer

På nationell nivå gav regeringen redan 1998 24 *myndigheter* ett särskilt sektorsansvar för arbetet för miljömässig hållbarhet. De flesta centrala myndigheter är också i färd med att införa miljöledningssystem, även om detta arbete ännu befinner sig i ett utvecklingsskede. De sociala och ekonomiska dimensionerna av hållbar utveckling har dock inte givits samma utrymme, konstaterar Naturvårdsverket i en studie av ett 40-tal statliga myndigheter, som återges i skrivelsen (skr 2003/04:129).

På regional nivå knyts förhoppningarna främst till de regionala utvecklingsprogrammen och de regionala tillväxtprogrammen. I båda fall betonas hållbarhet och näraliggande mål som miljö, jämställdhet, integration och mångfald i de vägledande författningarna. Regeringen konstaterar också att såväl näringslivsrelaterade frågor, så som arbetskraftsförsörjning och samordning av utbildningsinsatser, som trafikplanering, avfallshantering med mera, kan vara bättre att hantera på en regional eller mellankommunal än på lokal nivå.

Också *kommuner* och *landsting* är engagerade i arbetet för hållbar utveckling. Det stora flertalet kommuner har antagit en lokal Agenda 21. I Umeå kommun är hållbar utveckling tema för översiktsplaneringen, medan Västra Götalandsregionen har hållbar tillväxt som tema för den regionala utvecklingsstrategin. Sammanlagt satsar, beroende på definition, kommunerna årligen flera hundra miljoner kronor och landstingen i storleksordningen 50–100 miljoner kronor på förutsättningsskapande åtgärder inom miljöområdet. I landstingens fall handlar det inte minst om naturvård, stipendier och projektverksamhet. Regeringen stödjer särskilt kommunerna i strävan att uppnå ett hållbart samhälle. Under perioden 1998–2003 anvisades exempelvis 6,2 miljarder kronor till lokala investeringsprogram (LIP), varav 4,7 miljarder kronor förväntas betalas ut till 211 investeringsprogram i totalt 161 kommuner och två kommunalförbund. Regering och riksdag har

också anslagit närmare 1,9 miljarder kronor till klimatinvesteringsprogram (Klimp) åren 2003–2010.[78]

2.4.2 Jämställdhetspolitik

Målet för politikområdet jämställdhetspolitik är att kvinnor och män ska ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom livets alla områden. Politikområdet omfattar två verksamhetsområden:

- Samordningsansvar för jämställdhetspolitiken och särskilda jämställdhetsåtgärder, vilket bland annat omfattar centralt strategiarbete, informationsinsatser och jämställdhetsintegrering av regeringskansliet och statsbudgeten.
- Motverka könsdiskriminering, vilket främst omfattar JämO:s arbete.

I budgetpropositionen för 2007 anslås 448 miljoner kronor, varav 29 miljoner kronor finansierar Jämställdhetsombudsmannen och dess verksamhet. Huvuddelen av politikområdets resurser, 417 miljoner kronor, avsätts dock till särskilda jämställdhetsåtgärder, en ökning med hela 412 miljoner kronor sedan 2006. Dessa medel används bland annat till forskning om kvinnors hälsa och handlingsplaner för att minska våldet mot kvinnor.

Jämställdhet inom andra politikområden

Jämställdhet är ett sektorsövergripande mål, vilket innebär att jämställdhetspolitiken huvudsakligen bedrivs inom andra politikområden. En viktig roll i detta sammanhang har länsstyrelserna, som har till uppgift att verka för att de nationella jämställdhetsmålen får genomslag och därtill integrera ett jämställdhetsperspektiv i sitt eget arbete. Sedan 1995 finns det en särskild sakkunnig i jämställdhetsfrågor vid varje länsstyrelse.

Ett viktigt instrument är också de regionala tillväxtprogrammen, där jämställdhetsperspektivet på flera sätt lyfts fram i såväl direktiv som programarbete. En grund för detta lades i samband med genomförandet av tillväxtprogrammens föregångare, de regionala tillväxtavtalen. Tre län, Blekinge, Västra Götalands och Jämtlands

[78] Se vidare avsnitt 2.3.4.

län, hade därvid i uppdrag att utveckla metoder och verktyg för att integrera jämställdhetsperspektivet i det regionala utvecklingsarbetet. Erfarenheterna från detta arbete finns dokumenterade i rapporten *Tillväxt jämt,* som givits ut av Näringsdepartementet tillsammans med de berörda länsstyrelserna och Västra Götalandsregionen.

Inom den regionala utvecklingspolitiken finns resurscentra för kvinnor samt inom näringspolitiken kvinnliga affärsrådgivare. Jämställdhet är också ett horisontellt mål i alla strukturfondsprogram. I de svenska programmen redovisas alla resultat, där det är relevant, fördelade på män och kvinnor. I programmen för Mål 1, 2 och Växtkraft Mål 3 fanns dessutom särskilda åtgärder för att stimulera kvinnligt företagande och stärka kvinnors ställning på arbetsmarknaden. För regionalt utvecklingsbidrag och sysselsättningsbidrag finns en kvoteringsregel som säger att minst 40 % av stödberättigade arbetstillfällen ska förbehållas vardera könet. Även om undantag fortfarande beviljas i enskilda fall har könsuppdelningen totalt sett blivit jämnare.

2.4.3 Integrationspolitik och storstadspolitik

Såväl integrations- som storstadspolitik pekas av regeringen ut som politikområden av särskild betydelse för regional utveckling. Storstadspolitiken har också, vid sidan av integrationsmålet, ett tillväxtmål.

Integrationspolitik

Målen för integrationspolitiken är:

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund, samt
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla, oavsett bakgrund, ska vara delaktiga i och medansvariga för.

Politikområdet innehåller två *verksamhetsområden*:

- Tillståndet och utvecklingen, vilket främst omfattar kunskapsförsörjning,
- Lika rättigheter och skyldigheter, vilket omfattar introduktion för nyanlända och stöd till arbete för etnisk mångfald och mot diskriminering, samt DO:s verksamhet.

Inom politikområdet finns myndigheterna Integrationsverket, som har uppgifter inom båda verksamhetsområdena, samt Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) och Nämnden mot diskriminering. I budgetpropositionen för 2007 har 4 071 miljoner kronor avsatts till politikområdet, varav lejonparten, 3 832 miljoner kronor, avser kommunersättningar vid flyktingmottagande.

Liksom jämställdhet är integration ett sektorsövergripande mål, vilket medför att det finns integrationsmål inom ett stort antal politikområden – i budgetpropositionen för 2006 förtecknas sådana mål för elva samhällsområden: sysselsättning, utbildning, statlig arbetsgivarpolitik, diskriminering, nyanlända invandrare, rättsväsendet, boende, demokrati, hälsa, socialförsäkringar samt kultur.

Storstadspolitik

I propositionen 1997/98:165 *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet* presenterades för första gången en sammanhållen nationell storstadspolitik med två övergripande mål:

- *Tillväxtmålet*: att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för långsiktigt hållbar tillväxt och därmed kunna bidra till att nya arbetstillfällen skapas såväl inom storstadsområdena som i övriga delar av landet.
- *Integrationsmålet*: att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsområdena och verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare.

Storstadspolitiken är huvudsakligen tvärsektoriell. Som ett instrument för storstadspolitiken tecknades *lokala utvecklingsavtal* mellan staten och Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner

samt Botkyrka, Haninge, Huddinge och Södertälje kommuner. Avtalen avser vissa utvalda, särskilt utsatta bostadsområden i respektive kommun och innehåller:

- lokalt utarbetade mål,
- en åtgärdsplan för vart och ett av de ingående bostadsområdena,
- reglering av statens respektive kommunens åtagande, samt
- en plan för uppföljning och utvärdering.

Genomförandet sker i partnerskap, med kommunen som huvudansvarig, och inkluderar ett brett spektrum av åtgärder, alltifrån föreningsaktiviteter till större sysselsättningsprojekt i samverkan mellan kommun, försäkringskassa, och arbetsförmedling. Hög prioritet har även språksatsningar haft.

Regeringen har för perioden 1999–2003 avsatt drygt 2 miljarder kronor till storstadspolitiken, huvudsakligen till utvecklingsavtalen; berörda kommuner har själva bidragit med motsvarande resurser. För att utveckla och samordna arbetet tillsattes *Storstadsdelegationen*, bestående av berörda statssekreterare. Sedan 2006 har dock inga ytterligare resurser tillförts politikområdet.

En särskild utredare har utvärderat de lokala utvecklingsavtalen och presenterade sina slutsatser i betänkandet *Storstad i rörelse* (SOU 2005:29). Den visar att storstadspolitiken har haft framgångar när det gäller samverkan och språkinsatser. Samtidigt konstaterar utredaren att det är ett tydligt glapp mellan mål och insatser och mellan retorik och praktik, vilket lett till frustration och besvikelse. Fokus har också legat på integrationen, medan tillväxtmålet fört en undanskymd tillvaro. Här fäster dock regeringen hopp bland annat till den regionala utvecklingspolitiken programarbeten. Dessutom har Nutek påbörjat ett arbete för att stärka storstadspolitiken.[79]

2.4.4 Folkhälsopolitik

Också folkhälsopolitiken är ett sektorsövergripande politikområde, som är beroende av ett tvärsektoriellt arbetssätt. Målet för politikområdet är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god

[79] Budgetpropositionen för 2006, Utgiftsområde 8, s. 42. ff.

hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Riksdagen har 2003 lagt fast elva folkhälsoområden (prop. 2002/03:35):

1. Delaktighet och inflytande i samhället.
2. .Ekonomisk och social trygghet.
3. Trygga och goda uppväxtvillkor.
4. Ökad hälsa i arbetslivet.
5. Sunda och säkra miljöer och produkter.
6. En hälsofrämjande hälso- och sjukvård.
7. Gott skydd mot smittspridning.
8. Trygg och säker sexualitet och god reproduktiv hälsa.
9. Ökad fysisk aktivitet.
10. Goda matvanor och säkra livsmedel.
11. Minskat bruk av tobak och alkohol, ett samhälle fritt från narkotika och dopning samt minskade skadeverkningar av överdrivet spelande.

Statens folkhälsoinstitut, Smittskyddsinstitutet och Socialstyrelsen är myndigheter med centrala uppgifter inom området, som kunskapscentra, genom uppföljning och utvärdering av folkhälsans utveckling och av insatser inom området samt genom tillsyn och epidemiologisk bevakning. I budgetpropositionen för 2007 har regeringen avsatt 892 miljoner kronor till politikområdet, varav 248 miljoner kronor till alkohol- och narkotikapolitiska åtgärder, 152 miljoner kronor till insatser mot hiv/aids och andra smittsamma sjukdomar, 112 miljoner kronor till folkhälsopolitiska åtgärder och huvuddelen av resterande medel i förvaltningsanslag till myndigheter inom politikområdet.

En stor del av det operativa folkhälsoarbetet bedrivs av kommuner och landsting. Kommunerna har sedan gammalt ansvar för verksamheter som påverkar hälsan, så som bostadsförsörjning, vatten och avlopp, planering av trafik och andra offentliga miljöer, hälso- och miljöskydd, vård omsorg och utbildning. Landstingens engagemang i folkhälsområdet har traditionellt utgått från hälso- och sjukvårdsansvaret.

2.4.5 Konsumentpolitik

De övergripande målen för konsumentpolitiken är:

- *Inflytandemålet*: Konsumenternas ställning och inflytande på marknaden ska stärkas.
- *Hushållningsmålet*: Hushållen ska ha goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt.
- *Säkerhetsmålet*: Konsumenternas hälsa och säkerhet ska stärkas.
- *Miljömålet*: Sådana konsumtions- och produktionsmönster ska utvecklas som minskar påfrestningarna på miljön och bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling.
- *Kunskapsmålet*: Konsumenterna ska ha tillgång till god vägledning, information och utbildning.

I budgetpropositionen för 2007 har 180 miljoner kronor avsatts till politikområdet, varav närmare två tredjedelar till Konsumentverket. Andra myndigheter inom området är Marknadsdomstolen, Allmänna reklamationsnämnden, Fastighetsmäklarnämnden, Resegarantinämnden samt det statliga bolaget SIS Miljömärkning AB. Politikområdets anslag går i allt väsentligt till att finansiera dessa myndigheters verksamhet.

Därutöver består konsumentpolitiken av en rad insatser inom andra politikområden, främst, närings-, handels-, miljö-, IT-, energi-, konkurrens- och regional utvecklingspolitik.

2.4.6 Regional samhällsorganisation

Målet för politikområdet Regional samhällsorganisation är att länen ska utvecklas genom att de nationella målen får genomslag samtidigt som hänsyn tas till olika regionala förhållanden och förutsättningar. I budgetpropositionen för 2007 anslås 2 396 miljoner kronor till politikområdet. Huvuddelen av dessa medel, 2 360 miljoner kronor, är avsedda att finansiera verksamheten vid landets länsstyrelser, medan 35 miljoner kronor avsatts till att kompensera de kommunala samverkansorganen för personal de övertagit från länsstyrelserna.

2.4.7 Det kommunala utjämningssystemet

Det kommunala utjämningssystemet syftar till att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar och har i kronor och ören en större betydelse för fördelningen av resurser mellan olika regioner än något annat politikområde med anknytning till regional utveckling.

Nytt utjämningssystem

Den 1 januari 2005 infördes ett nytt system för kommunalekonomisk utjämning. Det består av fem delar:

Inkomstutjämningen jämnar ut skatteinkomsterna mellan kommunerna och mellan landstingen. Den innebär att alla kommuner får ett inkomstutjämningsbidrag upp till 115 % av medelskattekraften i landet och alla landsting upp till 110 %. De kommuner och landsting som har en högre skattekraft betalar motsvarande inkomstutjämningsavgift. I budgetpropositionen för 2007 beräknas inkomstutjämningsbidraget till 48,3 miljarder till kommunerna och 15,8 miljarder till landstingen, medan inkomstutjämningsavgiften beräknas till 3,4 respektive 2,0 miljarder kronor. Det innebär att staten tillför drygt 55 miljarder kronor till utjämningssystemet. Samtidigt har dock det generella statsbidraget till kommuner och landsting, som var av samma storleksordning, avvecklats.

Kostnadsutjämningen ska till 100 % jämna ut strukturella kostnadsskillnader, som beror på:

- skillnader i behov (på grund av befolkningsstruktur, social situation med mera),
- skillnader i produktionsförutsättningar (på grund av långa avstånd med mera).

Kostnadsutjämning för kommunerna sker i nio delmodeller, varav äldreomsorg, individ- och familjeomsorg, grundskola och gymnasieskola i tur och ordning innebär störst omfördelning. Kostnadsutjämningen för landsting omfattar hälso- och sjukvård och kallortstillägg. Kostnadsskillnader för kollektivtrafik utjämnas i en separat modell, som är gemensam för kommuner och landsting. Kostnadsutjämningen är statsfinansiellt neutral, i den mening att summan av bidrag och utgifter är lika stor. I budget-

proposition för 2007 beräknas kostnadsutjämningen omsluta 4,8 miljarder kronor för kommunerna och 1,2 miljarder kronor för landstingen.

Strukturbidrag är en ny post i utjämningssystemet. Dit har man fört kostnadsutjämning som är av regionalpolitisk karaktär. Det utgår bara till vissa kommuner och landsting – med svagt befolkningsunderlag och stora kostnader för näringslivs- och sysselsättningsåtgärder samt kommuner som förlorar intäkter med det nya utjämningssystemet – och motsvaras inte av någon avgift. I budgetpropositionen för 2007 beräknas 1,5 miljarder kronor betalas ut till kommuner och 0,7 miljarder kronor betalas ut till landsting i strukturbidrag.

Det nya systemet innebär stora ekonomiska förändringar för många kommuner och landsting. För att mildra effekterna av intäktsminskningar utbetalar staten särskilda införandebidrag under perioden 2005–2010. I budgetpropositionen för 2007 beräknas ett *införandebidrag* på drygt 0,5 miljarder kronor betalas ut till kommuner och drygt 0,2 miljarder kronor till landsting. Inte heller detta bidrag motsvaras av någon avgift.

För att staten ska ha kontroll över den totala kostnaden för utjämningssystemet införs ett *regleringsbidrag* och en *regleringsavgift*, som utgår med ett enhetligt belopp per invånare. Dessa kan även användas för annan ekonomisk reglering mellan staten och kommunsektorn. I budgetpropositionen för 2007 beräknas ett regleringsbidrag till kommunerna på sammanlagt 8,3 miljarder kronor och till landstingen på 0,9 miljarder kronor.

En mer detaljerad beskrivning av utjämningssystemet ges i informationsskriften *Kommunalekonomisk utjämning*, som givits ut av Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting.

2.5 Aktörer, roller och resurser – en sammanställning med nordisk utblick

Av föregående fyra avsnitt torde det ha framgått att antalet myndigheter och andra offentligfinansierade aktörer med anknytning till regional utveckling är mycket stort, allra helst inom näringspolitiken. I detta avsnitt görs en ansats att knyta samman redovisningen utifrån de olika aktörernas roller och resurser. Intresse knyts härvid till två nya företeelser i den svenska förvaltningspolitiken – partnerskap och flernivåstyrning.

Förutom att aktörerna är många opererar de dessutom i olika geografier. Inledningsvis beskrivs därför de olika regionindelningar som aktörerna tillämpar. I slutet på avsnittet görs slutligen en utblick över de nordiska grannländerna och den förnyelse av samhällsorganisationen – inte minst den regionala samhällsorganisationen – som där pågår.

2.5.1 Regionindelningar i samhällsorganisationen

Vid sidan av länen existerar ett stort antal andra regionindelningar. Här beskrivs översiktligt ett antal myndigheters och andra offentligfinansierade organs regionindelning. Dessutom diskuteras de statistiskt härledda begreppen Lokala arbetsmarknader, FA-regioner och FP-regioner.

Aktörer på länsnivå

På länsnivå återfinner vi inom den *kommunala sektorn* landstingen, inklusive de båda regionala självstyrelseorganen, samverkansorganen och de regionala kommunförbunden.[80] Fristående *statliga myndigheter* på länsnivå är länsstyrelserna länsarbetsnämnderna, lantmäterimyndigheterna, polismyndigheterna och länsrätterna. Av de nationella myndigheterna är det endast Försäkringskassan som har regionala enheter indelade efter länsindelningen.

En av få näringspolitiska aktörer som anpassat sin organisation efter länsindelningen är Innovation Sverige med ett regionalt innovationscentrum i varje län. Orsaken till det är att ALMI Företagspartner med dotterbolag i varje län är en av verksamhetens huvudintressenter.

Aktörer med annan regionindelning

Flertalet *nationella myndigheter* som har regionala underorganisationer har valt att indela sig i färre och större regioner än länen. Av dem som har störst betydelse för regional utveckling kan nämnas:

[80] Därutöver finns ett antal andra kommunalförbund med uppgifter med anknytning till regional utveckling. De omfattar dock sällan alla kommuner i ett län.

- Banverket 5 regioner
- Vägverket 7 regioner
- Nutek 8 regioner
- ESF-rådet 8 regioner
- Skolverket 5 regioner

Med Banverket som undantag följer regionindelningen för dessa myndigheter länsgränserna, på så sätt att de flesta regioner omfattar två eller flera län.

Därutöver finns ett stort antal helt eller delvis *offentlig-finansierade aktörer* inom främst näringspolitiken med varierande geografisk räckvidd, så som Norrlandsfonden, Innovationsbron AB med sju regionala dotterbolag, Industriella Utvecklingscentra, Kooperativa Utvecklingscentra, Innovation Relay Centers och Euro Info Centers.

Aktörer utan regionindelning

Flertalet nationella aktörer med anknytning till regional utveckling saknar egen regional organisation. Det gäller inte minst näringspolitiska aktörer som VINNOVA, ITPS, Industrifonden, ISA, Exportrådet, Exportkreditnämnden samt Sveriges Rese- och Turistråd. Särfall utgör Jordbruksverket, som har ett nära samarbete med länsstyrelsernas lantbruksenheter, och ALMI Företagspartner AB, som har hälftenägda dotterbolag i samtliga län.

2.5.2 Arbetsmarknadsregioner

Lokala arbetsmarknader (LA) är funktionella regioner som definieras av Statistiska Centralbyrån (SCB) utifrån statistik över arbetspendling mellan kommuner. LA har alltså den enskilda kommunen som minsta beståndsdel och består av en eller flera kommuner. Antalet LA har stadigt minskat, som ett uttryck för växande och allt längre pendlingsströmmar, det vi brukar kalla regionförstoring. SCB:s indelning från 2003 identifierade 87 LA. 1970 var de 187 till antalet och så sent som 1998 fanns 100 LA.[81]

[81] SCB (2005) s. 24ff.

I södra Sverige och allra helst i storstadsområdena omfattar LA ofta ett stort antal kommuner: Stockholms LA omfattar hela 36 kommuner – hela Stockholms län samt större delen av Uppsala län och delar av Södermanlands och Västmanlands län – medan Malmö-Lunds LA omfattar 25 kommuner och Göteborgs LA omfattar 17 kommuner. Dessa tre LA har sammanlagt 1 910 000, 647 000 respektive 918 000 invånare. I Norrlands inland utgör, som kontrast, vanligen varje enskild kommun en LA.

Lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner) var ett begrepp som Nutek använde för regionala analyser och prognoser. De utgick från LA, men tog också hänsyn till tendenser i pendlingsutvecklingen samt infrastrukturinvesteringar och andra åtgärder som förväntas påverka pendlingen. Syftet var att skapa en indelning som är mer stabil över tiden. I september 2005 fanns det 81 LA-regioner.

I oktober 2005 införde Nutek en ny regionindelning. Samtidigt ändrades beteckningen till Funktionella analysregioner, *FA-regioner,* detta för att inte blanda ihop dem med SCB:s LA. Det finns i dag 72 FA-regioner. Indelningen skiljer sig från SCB:s indelning i LA främst genom att mellanstora FA-regioner införlivat mindre, angränsande LA. Också Göteborgs FA-region är större än motsvarande LA, medan Stockholms och Malmös LA och FA-regioner är identiska.[82]

Samtidigt introducerades en ny könsuppdelad indelning i arbetsmarknadsregioner som benämns Funktionella planeringsregioner, *FP-regioner.* Det finns 59 FP-regioner för män och 93 för kvinnor. Anledningen till att det finns färre FP-regioner för män är att de genomsnittligt arbetspendlar längre sträckor än kvinnor. På motsvarande sätt arbetspendlar högutbildade i genomsnitt betydligt längre än lågutbildade. Det innebär att arbetsmarknadsregioner för högutbildade män oftast är mångdubbelt större än för lågutbildade kvinnor, för att jämföra de två ytterligheterna.

De är alltså viktigt att inse att olika typer av arbetsmarknadsregioner är rent *statistiska konstruktioner* som ger starkt skiftande resultat om man tittar på olika grupper av människor var för sig. Som exempel kan nämnas att Göteborgs LA för högutbildade män 1999 omfattade i stort sett hela Västra Götalands

[82] Nutek:s hemsida 2003-09-21 och 2005-11-16.

län samt norra Halland. Samma område sönderföll i åtta LA för lågutbildade kvinnor.[83]

Framtidens arbetsmarknadsregioner

Arbetsmarknadsregionerna ger en bra bild av människors rörelsemönster och är därför naturliga byggstenar när nya administrativa regioner ska formas. En administrativ region kan med fördel bestå av flera arbetsmarknadsregioner, allra helst i glesare befolkade delar av landet. Däremot bör inte administrativa regiongränser skära igenom arbetsmarknadsregioner. Ansvarskommitténs uppdrag är därtill att forma en långsiktigt hållbar samhällsorganisation, kapabel att hantera kommande decenniers utmaningar. Det är således av stort intresse att skapa sig en bild av hur arbetsmarknadsregionerna kommer att se ut ett par, tre decennier fram i tiden.

Därför har kommittén bett Nutek att göra en framskrivning av dagens arbetsmarknadsregioner till 2030. Resultatet presenteras i rapporten (R 2006:18) *Framtidens arbetsmarknadsregioner,* utgiven av Nutek och Ansvarskommittén tillsammans. Med hjälp av statistik över arbetspendling och kriterier för mellankommunal arbetspendling görs en framskrivning av 2004 års lokala arbetsmarknader till 2030. Därefter har resultatet kompletterats med kvalitativ information och bedömningar av exempelvis förändringar av arbets- och bostadsmarknader samt nya eller förbättrade kommunikationsmöjligheter. Bedömningarna har stämts av med sakkunniga från Vägverket, Banverket, SIKA och SCB samt med företrädare för enskilda regioner.

Resultatet visar på en fortsatt regionförstoring, främst i södra Sverige och allra helst runt de tre storstäderna, där arbetsmarknadsregionerna redan är stora. Antalet arbetsmarknadsregioner beräknas minska till 54, att jämföra med 85 lokala arbetsmarknader 2004. Nästan hela Skåne beräknas 2030 utgöra en sammanhållen arbetsmarknadsregion, och Göteborgs arbetsmarknadsregion har vuxit till att även omfatta Borås, Fyrstad, Varberg och Falkenberg. Också arbetsmarknadsregionerna runt mellanstora städer som Jönköping, Örebro, Karlstad och Sundsvall antas växa, och Östergötland beräknas utgöra en enda arbetsmarknadsregion. Den

[83] Jfr Temaplan (2003).

allra största förändringen har dock skett i Mälardalen, där Stockholms, Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län redan 2015 ser ut att utgöra en enda, sammanhållen arbetsmarknadsregion.

2.5.3 Regional resursfördelning

I detta avsnitt görs ett försök att överblicka vilka resurser länsstyrelser, landsting och samverkansorgan i respektive län disponerar för uppgifter med anknytning till regional utveckling. Uppgifterna avser anslag för 2005, vad gäller länsstyrelser och kommunala samverkansorgan[84], liksom för Region Skåne och Västra Götalandsregionen.[85] För övriga landsting anges faktiska nettokostnader för 2004.[86] Också den uppskattade totalsumman för respektive samverkansorgan avser 2004.[87] Som jämförelse och med tanke på verksamhetens betydelse för den regionala utvecklingen anges också universitetens och högskolornas totala kostnadsomslutning 2004[88], fördelat på respektive län.

[84] Uppgifter från regleringsbrev för 2005 avseende anslag 33:1 samt från länsplaner för regional transportinfrastruktur.
[85] Uppgifter ur Region Skåne (2004) och Västra Götalandsregionen (2004).
[86] Uppgifter från Sverige Kommuner och Landsting (2005e), Tabell E 60.
[87] Uppgifter ur Sverige Kommuner och Landsting (2005d), s. 13; genomsnittlig årlig investering i regional infrastrukturplan adderad.
[88] Högskoleverket (2005), s. 73. Avser samtliga universitet och högskolor utom SLU.

	Regional utvecklings - och näringspolitik (mkr)	*Trafik och infrastruk-tur (mkr)*	*Miljö (mkr)*	*Utbild-ning (mkr)*	*Kultur (mkr)*	*Sam-manlagt (mkr)*
Stockholms län						
- länsstyrelse	8	703	-	-	-	*711*
- landsting (2004)	270	4 652	-	68	259	*5 249*
- högskola (2004)				10 917		
Uppsala län						
- länsstyrelse	6	-				*6*
- samverkansorgan	4	107				*135*
- landsting (2004)	24	113	-	19	48	*204*
- högskola (2004)				4 040		
Södermanlands län						
- länsstyrelse	9	-				*9*
- samverkansorgan	6	61				*85*
- landsting (2004)	34	114	-	30	37	*215*
- högskola (2004)				343		
Östergötlands län						
- länsstyrelse	12					*12*
- samverkansorgan	8	100				*245*
- landsting (2004)	119	189	-	1	6	*315*
- högskola (2004				2 470		
Jönköpings län						
- länsstyrelse	18	92				*110*
- samverkansorgan	6					-
- landsting (2004)	41	101	-	25	67	*234*
- högskola (2004)				560		
Kronobergs län						
- länsstyrelse	17	44				*61*
- landsting (2004)	13	39	-	19	39	*109*
- högskola (2004)				683		
Kalmar län						
- länsstyrelse	4					*4*
- samverkansorgan	38	48				*150*
- landsting (2004)	9	86		39	42	*176*
- högskola (2004)			-	594		

Gotlands län						
- länsstyrelse	4	-	-	-	-	*4*
- kommun	22	13				*50*
- högskola (2004)				153		
Blekinge län						
- länsstyrelse	23					*23*
- samverkansorgan	15	36				*80*
- landsting (2004)	12	31	-	14	33	*90*
- högskola (2004)				378		
Skåne län						
- länsstyrelse	2					*2*
- landsting	16+109	775+300	-	34	140+122	*1 496*
- högskola (2004)				6 335		
Hallands län						
- länsstyrelse	5					*5*
- samverkansorgan	4	82				*200*
- landsting (2004)	17	73	-	26	48	*164*
- högskola (2004)				361		
Västra Götalands län						
- länsstyrelse	7					*7*
- landsting	63+293	807+344	-	102	683	*2 292*
- högskola (2004)				7 349		
Värmlands län						
- länsstyrelse	78	48				*126*
- landsting (2004)	42	74	-	38	61	*215*
- högskola (2004)				793		
Örebro län						
- länsstyrelse	43	70				*113*
- landsting (2004	36	95	-	37	74	*241*
- högskola (2004)				852		
Västmanlands län						
- länsstyrelse	34	55				*89*
- landsting (2004)	21	61	-	26	56	*164*
- högskola (2004)				343		
Dalarnas län						
- länsstyrelse	47					*47*
- samverkansorgan	31	73				*110*
- landsting (2004)	16	82	-	31	64	*193*
- högskola (2004)				414		

Gävleborgs län						
- länsstyrelse	91	52				*143*
- landsting (2004)	23	90	-	39	75	*227*
- högskola (2004)				486		
Västernorrlands län						
- länsstyrelse	118	39				*157*
- landsting (2004)	42	57	-	30	75	*204*
- högskola (2004)				398		
Jämtlands län						
- länsstyrelse	125	27				*152*
- landsting (2004)	25	49	-	40	48	*162*
- högskola (2004)				398		
Västerbottens län						
- länsstyrelse	130	45				*175*
- landsting (2004)	40	61	-	32	68	*201*
- högskola (2004)				2 874		
Norrbottens län						
- länsstyrelse	143	38				*181*
- landsting (2004)	15	45	-	35	69	*164*
- högskola (2004)				1 189		
S:a länsstyrelser						*2 137*
S:a samverkansorgan						*1 055*
S:a landsting[89]						12 314

Det ska redan från början poängteras att sammanställningen haltar. Som ovan framgått är uppgifterna från landstingen och högskolorna ett år äldre än från övriga organ. Mer problematiskt är att de även inkluderar bidrag till samverkansorgan. Samverkansorganens intäkter fördelade sig 2004 på (mkr):

[89] För landstingen i Skåne och Västra Götaland anges i flera fall dubbla poster; de avser i tur och ordning statliga (anslag 33:1) respektive egna anslag till regional utvecklingspolitik och näringspolitik, egna anslag till kollektivtrafik respektive statliga medel till investeringar i regional infrastruktur samt statliga respektive egna kulturanslag. Medel till regional infrastruktur i Jönköpings län redovisas under länsstyrelsen, i och med att det var denna som fastställde planen. Kostnadsomslutningen för Mittuniversitetet och Mälardalens högskola har fördelats lika mellan Jämtlands och Västernorrlands län respektive Södermanlands och Västmanlands län.

Län	*Staten 33:1*[90]	*Staten 32:2*[91]	*Kommuner*	*Landsting*
Uppsala län	2,0	1,8	3,9	3,9
Södermanlands län	5,8	1,6	5,0	13,4
Östergötlands län	7,4	2,4	2,8	116,1
Kalmar län	35,3	6,7	10,1	48,3
Blekinge län	15,3	3,0	5,8	35,4
Gotlands län	22,2	3,5	12,4	-
Hallans län	3,6	1,8	10,4	95,6
Dalarnas län	19,6	6,6	5,5	3,7
Summa	*111,2*	*27,4*	*55,9*	*316,4*

De medel som de berörda landstingen anslår till de kommunala samverkansorganen bör således räknas bort från slutsumman för respektive landsting för att undvika dubbelräkning.

Kommentarer

Sammantaget kan man konstatera att *landstingen* besitter mångdubbelt större resurser för regional utveckling än såväl länsstyrelser som kommunala samverkansorgan. Nästan två tredjedelar av dessa resurser går dock till kollektivtrafiken, varav mer än 80 % i de tre storstadslänen, och drygt 2 miljarder kronor går till kultur. De drygt 1,2 miljarder kronor som 2004 avsattes till allmän regional utveckling är ungefär lika mycket som det statliga länsanslag som länsstyrelser, samverkansorgan och regional självstyrelseorgan disponerar, fast betydligt jämnare fördelat över landet, räknat i kronor per invånare.

Av de drygt 1,1 miljarder kronor ur anslag 33:1 som fördelats mellan länen erhöll *länsstyrelserna* i de fem Norrlandslänen mer än hälften, medan länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan i de tre storstadslänen, med halva landets befolkning, tillsammans erhöll en tolftedel. Drygt hälften av de resurser som redovisas under respektive länsstyrelse avser investeringar i regionala infrastrukturplaner, vilka är betydligt jämnare fördelade i förhållande till invånarantalet. Följaktligen utgör de 703 miljoner

[90] Länsanslaget inom den regionala utvecklingspolitiken.
[91] Ersättning för lönekostnader för personal som övertagits från länsstyrelsen.

kronor per år (genomsnittsvärde) som investeras i regionala vägar med mera i Stockholms län en tredjedel av de resurser för regional utveckling som länsstyrelserna årligen disponerar.

Av den dryga miljard kronor per år som tillskrivits *kommunala samverkansorgan* utgör de regionala infrastrukturplanerna hälften. Av den resterande dryga halvmiljarden tillskjuter landstingen ca 320 miljoner kronor per år och staten knappt runt 140 miljoner kronor. Därutöver tillskjuter kommunerna knappt 60 miljoner kronor, huvudsakligen medel som tidigare finansierade det regionala kommunförbundet, en funktion som samverkansorganen övertagit i alla län.

2.5.4 Partnerskap och flernivåstyrning

Sedan mitten av 1990-talet har en ny förvaltningsform i snabb takt introducerats i den svenska samhällsorganisationen – samverkan i *partnerskap* mellan offentliga och privata aktörer. Ofta involverar dessa samarbeten aktörer på flera olika samhällsnivåer samtidigt, vilket är innebörden i begreppet ”multi level governance”, *flernivåstyrning.* Denna styrmodell har framför allt vunnit spridning i arbetet med att skapa goda regionala utvecklingsförutsättningar. Inspirationen kommer från det europeiska samarbetet. Med strukturfondsprogrammen introducerades partnerskapet på bred front i Sverige. Detta arbetssätt utgjorde också förebild för den regionala tillväxtpolitiken.[92]

Vad är ett partnerskap?

Vad är då ett partnerskap? Betecknande nog finns det veterligen ingen entydig definition av partnerskapsbegreppet i den svenska samhällsdebatten. Genomgående syftar man dock på ett mer eller mindre formaliserat samarbete mellan privata och offentliga aktörer, så som statliga myndigheter och verk, kommuner, landsting, regionala självstyrelseorgan samverkansorgan, näringspolitiska aktörer på lokal och regional nivå, näringslivet och dess organisationer, fackföreningar och andra organisationer samt en lång rad andra aktörer med intresse för tillväxt- och

[92] Diskussionen av partnerskap och flernivåstyrning bygger huvudsakligen på rapporten KPMG (2000).

utvecklingsfrågor, så som lokala utvecklingsgrupper och byalag. Inte sällan förenas aktörer på nationell, regional, kommunal och lokal nivå i ett och samma partnerskap.

Partnerskap är alltså en arbetsform i det samhälleliga planerings- och utvecklingsarbetet, där aktörer med kompletterande och ibland till och med överlappande intressen och ansvarsområden involveras i en gemensam planerings-, besluts- och genomförandeprocess. Syftet är att genom delaktighet mobilisera och samordna resurser och därigenom effektivisera arbetet. Vad som skiljer partnerskapen från tidigare liknande samverkansformer är just att de fått nominell status. Däremot saknar partnerskapen vanligen formella beslutsbefogenheter och är heller inte rättsligt reglerade. Ett arbete som just syftar till att ge partnerskapen en rättslig reglering hade dock hösten 2006 inletts inom Regeringskansliet.

Trots att partnerskapen redan vunnit bred spridning och flernivåstyrning aktivt uppmuntras är dess konstitutionella betydelse dåligt utredd och ännu mindre reglerad. Det kan dels förklaras med att modellen är ny i Sverige och ännu under utveckling, men dels också av dess flytande karaktär – de enskilda aktörernas åtaganden i program och andra gemensamma beslutsdokument är som regel inte juridiskt bindande. Först när enskilda projekt ska genomföras binder sig den enskilde aktören för deltagande och delfinansiering. Det hindrar inte att partnerskapen i praktiken ändå högst påtagligt förändrat arbets- och maktförhållanden.

Regional utveckling och demokrati

Modellen med flernivåstyrning i partnerskap har framför allt kommit att tillämpas i den regionala utvecklingspolitiken. Regional utveckling var – redan innan partnerskap och flernivåstyrning formaliserades – ett av de områden där medborgarintresset och medborgarinflytandet var lägst. Det har flera sinsemellan sammanhängande förklaringar:

- Regional utveckling är ett svårfångat politikområde. Det finns inga entydiga, oomstridda strategier för tillväxt och utveckling. Effekterna av enskilda insatser är genomgående svåra att påvisa och därför också omstridda – det är långt mellan insats och resultat, och många andra faktorer än den enskilda insatsen påverkar det långsiktiga resultatet.

- Regional utveckling handlar mer om samhällelig ingenjörskonst än om politik. De strategier och åtgärder som presenteras motiveras vanligen mer utifrån ekonomisk nytta än politisk ideologi.
- Ansvaret är, som ovan framgått, uppsplittrat mellan ett stort antal nationella, regionala och lokala aktörer och därför också starkt sektoriserat och fragmenterat.
- Det regionala utvecklingsarbetet är av dessa skäl starkt tjänstemannastyrt. Ett fåtal ledande politiker svarar för det partipolitiska inflytandet och agerar snarare som kommun- eller landstingsföreträdare än partiföreträdare.
- Det är av dessa skäl svårt att överblicka och utkräva ansvar för det regionala utvecklingsarbetet, vilket minskar medias intresse och möjlighet att göra politikområdet gripbart och intressant för människor.

I mångt och mycket har alltså introduktionen av partnerskap och flernivåstyrning i det regionala utvecklingsarbetet inneburit en *formalisering av redan existerande arbetssätt*.

Partnerskap och demokrati

Flernivåstyrning i partnerskap har otvetydigt tillfört den svenska samhällsorganisationen ett antal positiva ingredienser: De har givit ansträngningarna till samarbete över gamla sektors- och organisationsgränser en påtaglig skjuts framåt och underlättar därmed såväl helhetssyn som koncentration av intresse och resurser. I en tid när det blivit alltmer uppenbart att de formellt ansvariga politiska strukturerna inte ensamma förmår sörja för optimala tillväxt- och utvecklingsförutsättningar, utgör partnerskapen ett viktigt komplement för förankring och resursmobilisering.

Som ett instrument för att ge mer struktur och substans åt decennier av ansträngningar att överbrygga organisations- och sektorsgränser kan partnerskapen således tyckas vara harmlösa. Att involvera externa aktörer i samhälleligt beslutsfattande – korporativism – är heller inget nytt i svensk förvaltningstradition, där partssammansatta organ länge har haft en framskjuten position.

En avgörande skillnad är emellertid att dessa partssammansatta organ – till skillnad från de nya partnerskapen – som regel också har haft formell beslutanderätt. Det har varit lätt att se vem som

ska ställas till ansvar för besluten. Det demokratiska problemet med partnerskapsmodellen, liksom med alla informella samrådsoch beslutsfora, är att makt och möjlighet till ansvarsutkrävande undandras från de formella beslutsorganen. Ju mer effektiva partnerskapen är desto påtagligare blir denna effekt.

Dessa problem uppmärksammas bland annat av Demokratiutredningen i slutbetänkandet (SOU 2000:1) *En uthållig demokrati.* Där beskrivs modellen med flernivåstyrning i partnerskap som ett förhandlingssystem som riskerar att skapa slutenhet och endast involverar en elit; partnerskapen ”tenderar att negligera medborgarnas legitima krav på genomskinlighet, offentliga rum, och ansvarsutkrävande”. Man efterlyser tydligare spelregler som möjliggör utkrävande av ansvar av partnerskap och liknande nätverk, men presenterar inga konkreta förslag.

Principiella invändningar mot partnerskapsmodellen…

Modellen med flernivåstyrning i partnerskap har tillämpats betydligt längre i andra europeiska länder, där den ofta också är bättre genomlyst än i Sverige. Den kritik som i forskningen brukar framföras inriktar sig på

- partnerskapens otydliga status. I vilken mån ska de betraktas som samrådsfora och i vilken utsträckning kan och bör de ha reella beslutsbefogenheter? Här går meningarna ofta isär, också inom befintliga partnerskap,
- bristen på insyn och möjlighet till deltagande för utomstående, särskilt för grupper som även i andra sammanhang har begränsat inflytande,
- att partnerskapen, som ett resultat av att de bygger på konsensus och representerar redan etablerade maktcentra, tenderar att bevara såväl maktstrukturer som förhållningssätt till de frågor de hanterar,
- att de, som ett resultat av sin oklara ställning och sitt konsensusförfarandet, är dåligt anpassade för att lösa konflikter och därför riskerar att bli tandlösa,
- att de innebär en ”smygprivatisering”, genom att näringsliv och andra privata aktörer under informella former får inflytande över samhälleliga beslut och resurser samt
- bristen på tydlighet vad gäller ansvar, verkställande och uppföljning.

Något tillspetsat kan flernivåstyrning i partnerskap ses som ett alternativ till den traditionella, representativa demokratiska modellen. Medan den senare är idéorienterad, fokuserar tydliga, konkurrerande alternativ och betonar de formella beslutsmekanismerna, är partnerskapsmodellen handlingsorienterad, söker konsensus och följer informella beslutsvägar. Medan den representativa demokratiska modellen utgår från den enskilde individen är partnerskapsmodellen korporativ till sin karaktär. Här anas en spänning mellan folkligt inflytande och beslutseffektivitet, i en tidsålder som upplever sig ha större behov av skyndsamhet än någon tidigare.

…bekräftas av undersökningar…

Ett fåtal studier har gjorts av hur partnerskapsmodellen fungerar i Sverige. I en av dessa[93] djupintervjuades ett femtiotal ledamöter i de regionala partnerskapen i fyra län, på uppdrag av Landstingsförbundet. Med reservation för att studien genomfördes 2000, innan arbetet med tillväxtavtalen ännu hunnit sätta sig, illustrerar den flera av ovanstående mer principiella invändningar:

- Ledamöterna saknade genomgående formella uppdrag eller mandat för sitt deltagande. Formerna för att förankra och återrapportera till de organisationer de företrädde var i bästa fall informella och vanligen obefintliga. Deltagande politiker uppfattades genomgående som företrädare för kommuner och landsting snarare än för ett politiskt parti eller allmänheten. De bedömdes efter vilka resurser de hade bakom sig och efter personliga egenskaper.
- Även om överenskommelserna i partnerskapen är informella upplevde många en press att i efterhand genomdriva dem i hemmaorganisationen. På liknande sätt kände man sig ibland tvingad att delta i gemensamma projekt, med hänvisning till tidigare överenskommelser i partnerskapen.
- Flertalet intervjuade bekräftar bilden av partnerskapen som sammanslutningar av redan starka intressen, där inflytandet avgörs av vilka resurser man tillför.

[93] Ibid.

…men nyanseras av jämförelser med alternativen

Ändå ansåg de flesta intervjuade att partnerskapen snarare fördjupar än hotar demokratin, ett synsätt som också torde ha förstärkts i dag. De argument man framför följer i huvudsak fyra linjer:

- Informella fora för överenskommelser, vid sidan av de formella beslutsorganen, har alltid funnits och är en nödvändighet om man ska kunna samverka över organisations- och sektorsgränser. Det faktum att de nu fått formell status ökar endast trycket på extern information och förankring.
- Flertalet av de avgöranden som partnerskapen träffar rör sådant som annars tjänstemän eller enskilda politiker beslutar om. Därmed bidrar de till att föra upp frågor på den politiska dagordningen och involvera fler politiker.
- Genom att involvera fler aktörer har partnerskapen bidragit till att ge tillväxt- och utvecklingsfrågorna ökad uppmärksamhet i media och hos allmänheten.
- Det faktum att flera organ involveras i den samhälleliga beslutsprocessen innebär i sig att demokratin fördjupas.

Särskilt intressant är måhända den sista argumentationslinjen, som bygger på synsättet att demokrati inte är ett nollsummespel. Ökat inflytande för vissa aktörer innebär inte nödvändigtvis att andra aktörers demokratiska rättigheter i motsvarande grad urholkas.

Partnerskapen har vitaliserat det regionala utvecklingsarbetet…

Det främsta skälet till att ledamöterna i regionala partnerskap över lag är positiva till samverkansformen är ändå den vitalisering av det regionala utvecklingsarbetet som man tillskriver dem:

- De ger möjlighet att samordna annars spridda intressen och resurser och utifrån ett sektorsövergripande perspektiv kraftsamla insatserna mot nyckelområden, samtidigt som risken för revirstrider och dubbelarbete minskar.
- De ger möjlighet att uppträda mer enat gentemot omvärlden och då inte minst mot nationella organ.
- De har skapat sektorsöverbryggande nätverk och förtroendekapital, som kan komma till nytta även i andra sammanhang.

…och driver på regionaliseringen

En stor majoritet av de intervjuade i ovan refererade undersökning bekräftade också tesen att modellen med flernivåstyrning i partnerskap drivit på regionaliseringen. Främst tre iakttagelser framförs som stöd för denna slutsats:

- Partnerskapen och deltagandet som medfinansiärer i strukturfondsprogram och tillväxtavtal har förtydligat kommuners, landstings och regioners roll i den regionala utvecklingen, såväl externt som internt, genom att involvera politiker och tjänstemän i det praktiska genomförandet.
- Partnerskapen och möjligheterna att regionalt samla sig och gemensamt ansvara för tillväxt- och utvecklingsinsatser har bidragit till att öka den regionala självmedvetenheten och självtilliten, liksom viljan att själv avgöra viktiga framtidsfrågor.
- De regionala självstyrelseorganen tycker sig själva, i kraft av sin demokratiska förankring, med större legitimitet och auktoritet än en länsstyrelse kunna leda de regionala partnerskapen, en tes som också företrädare för andra organ bekräftar i ovan refererade undersökning. I flera län, där kommuner och landsting driver på för att själva få överta huvudansvaret för tillväxt- och utvecklingsfrågorna, har arbetet med tillväxtavtalen tidvis bidragit till att polarisera förhållandet till länsstyrelsen.

Det ska slutligen erinras om att denna överlag positiva bild av flernivåstyrning och partnerskap härrör från de närmast involverade och huvudsakligen vilar på funktionella överväganden. Den kontrasterar mot den mer kritiska bild som ITPS tecknar i rapporten *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik* (jfr avsnitt 3.1.2). Vad den betyder i demokratiskt hänseende – om den legitimerar eller tvärt om drar fram i ljuset det informella beslutsfattandet – är ännu för tidigt att avgöra.

2.5.5 En nordisk utblick

Samtidigt som Ansvarskommittén utreder uppgiftsfördelningen och strukturen i den svenska samhällsorganisationen pågår liknande processer i våra nordiska granländer. Det kan vara

intressant att studera dem närmare, för att få perspektiv på det egna arbetet. I det följande ges en kortfattad överblick av dessa förändringsprocesser.

Danmark

I Danmark är man i full färd med en genomgripande förändring av samhällsorganisationen. Denna kommunalreform innebär att antalet kommuner minskar från 271 till 98 och att de 13 amten ersätts av 5 regioner.

Processen har gått mycket snabbt. I april 2004 presenterade den borgerliga regeringen sitt förslag till kommunalreform, som på viktiga punkter avvek från de förslag som den så kallade Strukturkommissionen lämnat så sent som i januari samma år. Under sommaren gjorde regeringen upp med Dansk folkeparti. Sedan beslutet väl fattats fick kommunerna sex månader på sig att slå sig samman i konstellationer med minst 20 000 invånare. Endast i ett par fall krävdes tvångsåtgärder. Regionindelningen avgjordes direkt av regeringen i en uppgörelse med Dansk folkeparti.

I februari 2005 presenterades ett färdigt lagförslag, och i november samma år hölls val till de nya kommunerna och regionerna. Fram till den 1 januari 2007, då reformen slutgiltigt träder i kraft, fungerar dessa församlingar som sammanläggningsdelegerade och förbereder den nya samhällsorganisationen. Under denna tid svarar de gamla kommunerna och amten för de kommunala verksamheterna.

Regionernas helt dominerande uppgift blir sjukvård. De är direktvalda men saknar till skillnad från amten beskattningsrätt. Verksamheten finansieras i stället genom ett statligt ”bloktilskudd” (80 %) och ersättningar från kommunerna (20 %). Inom det regionala utvecklingsområdet ansvarar regionerna för övergripande utvecklingsplanering och kollektivtrafik, det senare tillsammans med kommunerna.

Av amtens uppgifter övertar kommunerna ansvaret för hälsovård, sociala omsorger, specialundervisning, kultur, fysisk planering, natur och miljö. Kommunerna får också ytterligare arbetsmarknadspolitiska uppgifter från staten, som i gengäld övertar kommunernas skatteförvaltning. Staten axlar, förutom finansieringen av hälso- och sjukvården, också ansvaret för vägförvaltning och gymnasieskolor, som tidigare sköts av amten.

Dagens statsamt ersätts av en ny regional statsförvaltning, indelad efter de fem regionerna. I likhet med statsamten består den nya regionala statsförvaltningens uppgifter mest i familje- och personrätt samt tillsyn.

Regeringen beräknar omställningskostnaden för den kommunala nivån till ca 2 miljarder danska kronor. Något omställningsstöd ges ej, däremot särskilda lån som kan betalas tillbaka genom rationaliseringsåtgärder.

En viktig drivkraft bakom den danska reformen har varit tanken att det krävs färre och mer jämnstora kommuner och regioner för att säkerställa såväl ekonomisk effektivitet och utvecklingskraft som likvärdighet. Avgörande för opinionsbildningen var också en forskningsrapport från Universitet i Odense som hävdade att medborgarens upplevelse av demokrati ej är kopplad till befolkningsstorlek, liksom att det danska kommunförbundet tidigt insåg att kommunerna generellt sett var för små. En väsentligt större befolkningstäthet än övriga nordiska länder gör dessutom avståndsproblematiken mer hanterlig. Därtill kom att såväl det mindre regeringspartiet Konservative folkeparti som Dansk folkeparti länge velat avskaffa amten. När också det större regeringspartiet, Venstre, anslöt sig till dem var amtens öde beseglat. Socialdemokraterna motsatte sig att regionerna ej fick beskattningsrätt, men medverkade aktivt till kommunindelningsreformen.

Norge

I Norge har förändringen av samhällsorganisationen varit mer utdragen och stegvis. Den 1 januari 2002 förstatligades sjukhusen och specialistsjukvården, som de 19 fylkeskommunerna fram till dess ansvarat för. I stället organiserades de i fem regionala hälsoföretag med sjukhusen som dotterbolag. De ägs och finansieras av staten. Året innan trädde en lag om fast allmänläkarkontakt i kraft, som innebar att ett nationellt finansieringssystem infördes. Allmänläkarna är, liksom i Danmark, husläkare och egna företagare som skriver kontrakt med kommunerna, vilka ansvarar för primärvården.

Reformen innebar att fylkeskommunerna, vid sidan av tandvården, främst har uppgifter med anknytning av regional utveckling. De omfattar bland annat gymnasieskola, kollektivtrafik,

näringslivsutveckling och rumslig planering. Volymmässigt innebar förstatligandet av sjukhusvården att huvuddelen av verksamheten försvann. Det har lett till att fylkeskommunerna har ifrågasatts, och då särskilt om de kan vara så små och ha egen beskattningsrätt.

Den nya regering (Arbeiderpartiet + Senterpartiet + Sosialistisk Venstreparti) som tillträdde hösten 2005 angav i sin regeringsdeklaration att en förnyad och starkare regional förvaltningsnivå ska etableras. Ett reformarbete inleddes som runt årsskiftet 2006/07 resulterade i proposition om de nya regionernas arbetsuppgifter. Där föreslås att regionerna övertar en rad statliga uppgifter med anknytning till regional utveckling, i första hand från fylkesmannen, men också från nationella myndigheter. Omfattningen av det nya utvecklingsuppdraget görs dock avhängigt av hur stora de nya regionerna blir. Här ges fylkeskommunerna i uppdrag att under 2007 på frivillig basis formera sig i större regioner, en process som ska ligga till grund för regeringens och stortingets slutliga beslut om ny regionindelning.

I Norge finns drygt 430 kommuner på en befolkning som är hälften så stor som Sveriges. De ansatser till kommunsammanslagningar som gjorts har dock byggt på frivillighet kombinerad med statliga stimulansmedel och har hittills givit mycket begränsade resultat.

Under 2006 genomfördes också en genomgripande reform av välfärdssystemen, med sikte på att mer samlat kunna möta den enskildes välfärdsbehov. Den innebär att Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan ersätts av en ny, sammanhållen arbets- och välfärdsmyndighet, samtidigt som anslagen för dessa politikområden läggs samman. Den nya myndigheten ska tillsammans med kommunerna driva lokala arbets- och välfärdskontor, vilka även hanterar kommunala välfärdstjänster. De ska också kunna lotsa den enskilde vidare till andra delar av välfärdssystemet. Den nya organisationen ska vara i full drift före 2010.

Finland

Finland saknar, till skillnad från de skandinaviska länderna, en direktvald regional nivå. Med över 430 kommuner på en befolkning som är bara drygt hälften så stor som Sveriges bedrivs en stor del av den kommunala verksamheten i kommunalförbund. Sådana är obligatoriska för bland annat större sjukhus och handikappomsorg.

En särskild form av kommunalförbund är de 19 landskapsförbund som bildades 1994. De bedriver regional planering och fördelar statliga medel för regional utveckling. I landskapet Kajanaland har ett direktvalt regionalt organ med ansvar för hälso- och sjukvård, gymnasieskola och regional utveckling inrättats i form av en försöksverksamhet. År 1997 genomfördes en länsindelningsreform, som innebar att Finland indelades i fem län samt Åland. De finska länsstyrelserna har huvudsakligen uppgifter av tillsynskaraktär.

Våren 2005 tog den finska regeringen (Socialdemokraterna + Centern + Svenska Folkpartiet) initiativ till en genomgripande reform av kommun- och servicestrukturen. Efter en bred remissrunda bland kommunerna hösten 2005 nåddes i juni 2006 en uppgörelse om en ramlag. Den syftar till kommunsammanslagningar, men dessa ska bygga på frivillighet. Staten anslår dock ekonomiska stimulansmedel och förbehåller sig rätten att återkomma senast 2009 om processen inte ger önskvärt resultat. För att få bedriva primärvård och yrkesinriktad gymnasieutbildning krävs dessutom att kommunerna ska ha minst 20 000 respektive 50 000 invånare. I annat fall måste kommunsammanslagningar till eller verksamheten överföras till ett kommunalförbund. Dessutom åläggs kommuner med underskott att redovisa hur de ska nå en ekonomi i balans, och staten får ökade befogenheter att ingripa i kriskommuner. Reformen träder stegvis i kraft under perioden 2007–2012.

Bakgrunden till reformen är, precis som i övriga nordiska länder, de demografiska utmaningar som en åldrande befolkning och en fortsatt befolkningskoncentration ställer välfärdssystemet och allra helst de mindre kommunerna inför. Uppgörelsen innebär att en stötesten i förhållandet mellan de båda stora regeringspartierna åtminstone tillfälligt förts undan från den politiska dagordningen. Medan socialdemokraterna varit tydliga med att man vill se en minskning av antalet kommuner till runt 100, har centern sin politiska bas i de många små landsbygdskommunerna och är motståndare till en tvingande kommunindelningsreform. I stället har man från tid till annan velat utveckla den regionala samhällsnivån.

Reflektioner

Det är ingen tillfällighet att förändringar av uppgiftsfördelningen och strukturen i samhällsorganisationen samtidigt blivit brännande i såväl Sverige som dess tre nordiska grannländer. Inte endast problembilden, utan också lösningarna känns välbekanta: oro för hur det offentliga åtagande i framtiden ska kunna lösas – finansiellt och personellt – driver fram kommun- och regionindelningsreformer och omfördelning av uppgifter.

Tydligast är utvecklingen mot större geografiska områden måhända i hälso- och sjukvården, där också en ökad statlig styrning är märkbar. Längst har den gått i Danmark och Norge, där finansiering respektive tillhandahållande och finansiering av sjukhusvården har förstatligats. De norska sjukvårdsreformerna har ökat tillgängligheten till allmänläkare, men också kostnaderna. Det faktum att man i Danmark skiljer det politiska ansvaret för sjukhusvården från finansieringsansvaret inger också farhågor för kostnadsökningar.

Även inom tillväxt- och utvecklingspolitiken kan ett ökat fokus på regional nivå och ett mer tvärsektoriellt arbetssätt skönjas. I Finland bildades landskapsförbund redan 1994 och den statliga tillväxt- och utvecklingspolitiken har decentraliserats och förts samman i regionala TE-centraler. I såväl Norge som Sverige diskuteras ett bredare, tvärsektoriellt regionalt utvecklingsuppdrag i större regioner än i dag. Det norska exemplet visar måhända också att ett regionalt utvecklingsuppdrag ensamt har svårt att motivera en regional nivå med beskattningsrätt, åtminstone med så små regioner som Norges fylken och med dagens begränsade regionala utvecklingsuppdrag.

Undantaget utgörs av Danmark, där de nya regionerna får en väsentligt svagare roll inom regional utveckling än amten. Med sin begränsade yta och höga befolkningstäthet har dock Danmark andra geografiska förutsättningar än Sverige, Norge och Finland. Det är en viktig förklaring till att man i Danmark verkligen kunnat genomdriva inte endast en ny regional indelning, utan också en kommunindelningsreform, något som tycks avlägset i Sverige och Norge och ännu osäkert i Finland.

I samtliga tre nordiska grannländer tycks fokus vara på den kommunala sektorn, åtminstone i problemanalysen. Däremot förs en aktivare stat inte sällan fram som en lösning, inte minst inom hälso- och sjukvården.

3 Analys och överväganden

Efter att i avsnitt 1.2.1 ha försökt att definiera och avgränsa begreppet regional utveckling görs i detta kapitel en ansats att belysa och besvara resterande frågor i den analysmodell som skisserades i inledningen:

- Vilka problem ska utredningen lösa inom området? *(Avsnitt 3.1)*.
- Vilka uppgifter med anknytning till regional utveckling bör hanteras på en nivå mellan den nationella och den lokala? *(Avsnitt 3.2)*.
- Hur bör ansvaret för dessa uppgifter fördelas mellan staten och den kommunala sektorn? *(Avsnitt 3.3)*.
- Vilken geografisk indelning är önskvärd för att hantera dessa uppgifter? *(Avsnitt 3.4)*.
- Hur bör staten organisera sig på regional nivå för att lösa sin del av dessa uppgifter? *(Avsnitt 3.5)*.
- Hur bör den kommunala sektorn organisera sig på regional nivå för att lösa sin del av dessa uppgifter? *(Avsnitt 3.6)*.

3.1 Vad är problemet?

Sammanfattning

Flera faktorer har sammantaget kommit tillväxt- och utvecklingspolitiken att fokusera på den regionala nivån och har drivit fram strävanden efter ökat regionalt självstyre. Människors ökade rörlighet har inneburit att lokala arbetsmarknader vuxit och flätats in i varandra, det fenomen som brukar kallas ”regionförstoring”. Det ställer krav på ett betydligt vidare perspektiv än den enskilda

kommunen för att planera infrastruktur och kollektivtrafik, utbildning och kultur och andra samhälleliga insatser som avgör en regions dragningskraft på människor och företag.

Samtidigt har insikten vuxit om att villkoren varierar mellan olika landsändar, liksom att man lokalt och regionalt själv måste bidra till att skapa förutsättningar för tillväxt och utveckling. EU-medlemskapet och de utvecklingsinstrument det tillfört har ytterligare drivit på den regionala medvetenheten. De flesta torde numera vara överens om att en framgångsrik utvecklingsstrategi måste utgå från varje regions unika förutsättningar och prioriteringar. Regional delaktighet och förankring ökar dessutom möjligheterna att mobilisera inneboende utvecklingsresurser.

Den regionala nivåns ökade betydelse har i sin tur blottlagt en rad strukturella brister i det regionala utvecklingsarbetet och den regionala samhällsorganisationen:

- Ansvaret för att skapa goda tillväxt- och utvecklingsförutsättningar är redan på nationell nivå uppsplittrat på ett stort antal myndigheter och andra offentligfinansierade aktörer, som dessutom sorterar under olika departement.
- Dessa nationella myndigheter tillämpar olika regional indelning som sällan överensstämmer med länsindelningen, vilket ytterligare underminerar länsstyrelsernas uppgift att samordna de statliga insatserna.
- På regional nivå finns, utöver länsstyrelser och andra statliga myndigheter, en rad kommunala organ, som landsting, kommunförbund, samverkansorgan och andra kommunalförbund, med omfattande åtaganden inom området, och vid sidan av dem ett stort antal andra aktörer, helt eller delvis offentligt finansierade, med föresats att stimulera företagande och utveckling.
- Dagens län överensstämmer dåligt med växande funktionella regioner, vilket är särskilt påtagligt i storstadsregionerna, men som även skapar problem i andra delar av landet.

Konsekvensen av dessa strukturella brister är avsaknad av helhetssyn och sammanhållning samt överlappande och ibland direkt konkurrerande ansvarsområden, med brister i såväl utvecklingskraft och effektivitet som överskådlighet som följd. Denna fragmentering försvårar dessutom överblick och politisk styrning

av det samlade utvecklingsarbetet och skapar därmed också ett demokratiskt underskott.

Den regionala utvecklingspolitiken förkroppsligar dessa strukturella svagheter. Dess ansats är att efter skiftande regionala förutsättningar skapa tillväxt i hela landet och griper över mer än ett dussin andra politikområden. Dess främsta exekutörer – länsstyrelserna, de regionala självstyrelseorganen och de kommunala samverkansorganen – saknar dock instrument för att påverka flertalet av dessa angränsande politikområden, och den regionala utvecklingspolitikens egna resurser fördelas efter kompenserande principer och medfinansieringsbehov snarare än för att tillvarata tillväxtmöjligheter i alla delar av landet.

3.1.1 Regionaliseringens drivkrafter

Regionaliseringen är ingalunda någon unikt svensk företeelse. Tvärt om tog den fart långt tidigare – på 1970- och 1980-talen – på kontinenten och nådde Sverige slutgiltigt först på 1990-talet.

Ekonomisk globalisering

Den mest djupgående förklaringen till regionaliseringen torde vara den ekonomiska globaliseringen. Ny teknik och minskade handelshinder har tillåtit varor, kapital och information att röra sig allt friare och allt snabbare över nationsgränser. I takt med detta har företag och affärstransaktioner blivit alltmer oberoende av nationsgränser och nationella regleringar. Kapital och produktion kan snabbt och enkelt flyttas från en världsdel till en annan, bortom nationella regeringars räckvidd och med en snabbhet som dessa har svårt att hantera.

Samtidigt har företagen snarast blivit mer beroende av den miljö de verkar i. En alltmer differentierad arbetsmarknad och ökande krav på såväl kommunikation och logistik som livsmiljö för kvalificerade medarbetare medför växande anspråk på infrastruktur och utbildningsutbud, men också på boendemiljö, serviceutbud och rekreationsmöjligheter. Som en konsekvens konkurrerar olika regioner inom ett och samma land inte endast med varandra, utan i ökande utsträckning också med regioner i andra länder. Det har

också lett till att regioner med likartade intressen börjat knyta kontakter med varandra och samarbeta över nationsgränser.

Den regionala nivåns ökade betydelse

Varför har då globaliseringen framför allt ökat regionernas betydelse? Också enskilda orter och nationer konkurrerar givetvis med varandra. Det beror på att regionen som arena för att skapa goda tillväxt- och utvecklingsförutsättningar har tilltagit i betydelse. I takt med att vår rörlighet har vuxit och arbetsmarknaden blivit alltmer differentierad har även pendlingsavstånden ökat. Lokala arbets- och servicemarknader har vuxit långt utöver kommun- och länsgränser. Det är detta vi brukar kalla *regionförstoring*. Det ställer krav på ett geografiskt betydligt vidare perspektiv än den enskilda kommunens för såväl planering av infrastruktur och kollektivtrafik som samhällsplanering i stort. Särskilt påtagligt är detta i storstadsområden – i Stockholms fall spänner den lokala arbetsmarknaden över fyra län och omfattar 2 miljoner människor.

I ett vidare perspektiv är givetvis också ett attraktivt utbud av utbildning och FoU, kultur och annan privat och offentlig service avgörande för en orts dragningskraft på människor och företag. Också dessa frågor kräver emellertid ett växande befolkningsunderlag och därmed ett regionalt perspektiv, i takt med att människors förväntningar blir mer differentierade och sofistikerade.

Samtidigt har insikten vuxit om att utvecklingsförutsättningarna varierar mellan olika landsändar. En framgångsrik utvecklingsstrategi måste utgå från varje regions unika förutsättningar och preferenser. Regional delaktighet och förankring ökar också möjligheterna att mobilisera inneboende utvecklingsresurser.

Det har därför blivit tydligt att tillväxtpolitiken i betydande utsträckning bör utformas och genomdrivas på en samhällsnivå mellan den nationella och den enskilda kommunens. Såväl den europeiska sammanhållningspolitiken som den nationella regionala utvecklingspolitiken har anpassats till denna nya ekonomiska geografi och arbetar huvudsakligen med regionala utvecklingsinstrument.

Otidsenliga länsgränser

Det är dock inte självklart att dessa funktionella regioner överensstämmer med befintliga administrativa regioner. I Sverige består de senare först och främst av länen, som i huvudsak tog form på 1600-talet och har anor ända tillbaka till högmedeltiden. Särskilt i storstadsregionerna har länsgränserna framstått som barriärer som lagt hinder i vägen för utbyggnad av infrastruktur, kollektivtrafik och annan utvecklingsplanering. Därför har regionaliseringssträvandena här, på ett annat sätt än i andra delar av landet, syftat till att överbrygga eller eliminera de hinder som otidsenliga länsgränser skapar. Det är mot den bakgrunden som exempelvis Mälardalssamarbetet ska ses.

Ännu större betydelse har denna problematik haft i Göteborgsregionen, som tidigare var sönderdelad i tre län och fyra sjukvårdshuvudmän, med påtagliga samordningsproblem som följd. Motsvarande problem skapade den länsgräns som skilde Trollhättan och Vänersborg från Uddevalla. Detta var en viktig drivkraft bakom bildandet av Västra Götalands län och gav ytterligare näring åt strävandena efter ett fördjupat regionalt självstyre i Västsverige.

Också i Skåne kan länssammanslagningen ses som en nödvändig anpassning till en fortgående, storregional integration, där den inomskånska länsgränsen hade blivit en allt större belastning för samhällsplaneringen. Här spelade dock den gemensamma regionala identiteten en tydligare roll än i Västsverige och Mälardalen.

Regional identitet

Jämfört med många andra europeiska länder, med stora och uråldriga regionala skillnader, är den regionala identiteten svagt utvecklad i Sverige. I några landsändar, som på Gotland samt i till exempel Skåne, Värmland, Dalarna och Jämtland förefaller den dock vara starkare än på andra håll och har mycket riktigt spelat en framträdande roll i regionaliseringssträvandena. Utan att regionaliseringen ens i dessa landsändar kan sägas ha burits fram av någon stark folklig opinion har dess förespråkare icke desto mindre – och inte utan framgång – sökt stöd i den gemensamma identiteten när man argumenterat för ökat regionalt självstyre.

På flera håll kan man också ana en gryende regional medvetenhet i den tidigare utpräglade enhetsstaten Sverige. I någon mån är den säkert påverkad av den ökade uppmärksamhet som ”regionerna” på senare år fått i opinionsbildningen, men föds antagligen också av en känsla av växande skillnader i utveckling och utvecklingsförutsättningar mellan olika landsändar och de spänningar detta föder.

Europeisk integration

Det är ingen tvekan om att regionaliseringen fått ökad fart genom den institutionella integrationen inom Europeiska unionen. Den ökade överstatligheten och mellanstatligheten har givit utrymme för Europas regioner att spela en mer framträdande roll: dels är regionerna den grundläggande byggstenen i EU:s sammanhållningspolitik, som därmed ger dem uppmärksamhet och legitimitet; dels tillhandahåller EU arenor och finansieringsinstrument för regionerna att utöva politiskt inflytande och agera i utvecklingpolitiken. Dit hör såväl den rådgivande EU-institutionen Regionkommittén som de många resursrika EU-programmen. Man kan också ana en intressegemenskap mellan den övernationella och den regionala nivån i strävan efter ökad autonomi gentemot nationalstaten.

Längst har regionaliseringen av naturliga skäl gått i länder med stora, tidigare ofta undertryckta regionala spänningar, som Spanien, Italien och Belgien. Redan på 1980-talet hade dock regionaliseringen tagit fart också i tidigare centraliserade stater som Frankrike och har senare spridit sig till såväl Storbritannien som Skandinavien. Ett viktigt led i förberedelserna för östutvidgningen var likaså att stärka den regionala och lokala nivån i Central- och Östeuropa, som ett sätt att bygga demokratiska institutioner.

Tillväxt och resursmobilisering

Samtidigt som utrymmet för regionerna ökat har behovet av att ta ansvar för de egna utvecklingsförutsättningarna accentuerats. Europeisk och allra helst svensk samhällsutveckling har under efterkrigstiden präglats av utbyggnaden av offentlig sektor. I mångt och mycket har det varit ett enhetsbygge, utformat efter nationella

regelverk och garanterat genom nationella försörjningssystem och interregional utjämning.

Om de regionala spänningarna hittills haft en jämförelsevis liten betydelse i Sverige har i gengäld den avstannande resurstillväxten i offentlig sektor haft desto större betydelse för regionaliseringen. Under det tidiga 1990-talets kris fanns det ingen nationellt garanterad offentlig expansion att förlita sig till för att möta nedgången inom näringslivet. Tvärtom överfördes ofrånkomligen stora delar av saneringen av de offentliga finanserna till kommuner och landsting, i form av skattestopp och minskade statsbidrag. Inte heller har den nationella politiken rått på de tilltagande regionala skillnaderna i landet. Det har hos allt fler kommuner och landsting såväl som inom lokala folkrörelser fött en känsla av att man själv måste bidra till att skapa utvecklingsförutsättningar för att säkerställa det framtida skatteunderlaget för den samhälleliga servicen. Ambitionen har genomgående varit att skapa tillväxt och arbetstillfällen och vända en ofta ogynnsam befolkningsutveckling.

”Den regionala röran”

I fokus för regionaliseringen – i Sverige liksom i andra europeiska länder – står således tillväxt- och utvecklingsfrågorna. De hanteras redan i stor utsträckning på regional nivå, om än uppsplittrat på ett stort antal aktörer, vilka dessutom har olika geografisk bas och varierande demokratisk förankring. Att komma till rätta med denna ”regionala röra” har varit ett centralt tema för regionaliseringen och tycks i många stycken förena såväl tillskyndare av som motståndare till ett ökat regionalt självstyre. I remissbehandlingen av Ansvarskommitténs delbetänkande argumenterade exempelvis en grupp länsstyrelser – däribland länsstyrelserna i Södermanlands, Kronobergs och Västmanlands län – särskilt kraftfullt för en decentralisering av tillväxtpolitiken till regional nivå för att därigenom utveckla ett territoriellt perspektiv som ett komplement till det förhärskande sektoriella.

Försöksverksamheten drev på regionaliseringen

Den försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning som inleddes 1997 (jfr avsnitt 3.3.1) födde en oro i de län som ej deltog i den att de skulle halka efter i konkurrensen mellan olika landsdelar. I försökslänen hade ju de nya regionala självstyrelseorganen fått ett mer samlat ansvar för den regionala utvecklingen och kunde mer enstämmigt hävda sina intressen gentemot omvärlden. I Skånes och Västra Götalands fall väckte också själva storleken oro och sporrade till aktivitet i andra län, men även Regionförbundet i Kalmar län väckte intresse, som en alternativ organisationsmodell för mindre län.

Det är mot denna bakgrund man ska se kommunernas alltmer positiva hållning till regionaliseringssträvandena, vilket haft en avgörande betydelse för regionfrågans snabba utveckling under senare delen av 1990-talet. Fram till dess hade den främst drivits av landstingsföreträdare och ofta betraktats med öppen skepsis från kommunalt håll. Den uppfattades inte sällan som ett sätt för landstingen att flytta fram positionerna och tillskansa sig rollen som ”överkommun”. Det faktum att de nya fullmäktigeförsamlingarna, även i Skåne och Västra Götaland, företrädesvis befolkades av kommunpolitiker visade att det inte behövde bli så.

Försöksverksamheterna har således demonstrerat att de nya regionala självstyrelseorganen är en angelägenhet för engagerade kommunpolitiker minst lika mycket som för sjukvårdspolitiker. Deras viktigaste effekt är måhända att de svetsat samman kommun och landstingspolitiker i den gemensamma strävan att få ett samlat grepp om den egna regionens framtida utvecklingsförutsättningar. En viktig roll i denna process har otvivelaktigt det gradvisa närmandet mellan Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet spelat, vilka nu förenats i Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Detta samgående har dock inte endast drivit på processen, utan är minst lika mycket ett resultat av den ökade samsynen mellan kommuner och landsting.

Regionaliseringsprocessen i de enskilda länen…

Den parlamentariska regionkommitténs (PARK) slutbetänkande hösten 2000 (jfr avsnitt 3.3.1) gav ytterligare fart åt regionaliseringsprocessen. Dels födde den förhoppningar om en

utvidgad försöksverksamhet, dels förstod man runt om i landet att det var bråttom om man skulle få ta del av denna. I de flesta län påbörjades ett intensivt arbete för att utforma och nå nödvändig uppslutning bakom en ansökan om försöksverksamhet. Dessa ansträngningar beskrivs bland annat i underlagspromemorian *Regionfrågan i de enskilda länen,* som Ansvarskommittén publicerade hösten 2003, i anslutning till sitt förste delbetänkande.

Där framgick bland annat att regionaliseringsprocesser inleddes i i stort sett alla län och att de inte endast handlade om att överta befogenheter från staten. Minst lika mycket syftade de till att samordna de utvecklingsinstrument som kommuner och landsting redan disponerar. I de flesta län är dessa mångdubbelt större än de som varit aktuella att överta från länsstyrelsen (jfr avsnitt 2.5.2). Det främsta motivet för att bilda ett regionalt självstyrelseorgan eller samverkansorgan var således i de flesta län att få ett mandat att samla och företräda det egna länet gentemot omvärlden, snarare än att förfoga över de oftast tämligen blygsamma statliga resurser som varit aktuella att överföra.

I flertalet län var slutmålet att bilda ett direktvalt regionalt självstyrelseorgan med ett övergripande ansvar för den regionala utvecklingen. Detta förutsattes genomgående ersätta landstinget och överta dess beskattningsrätt, liksom ansvaret för hälso- och sjukvården. Det främsta motivet för denna lösning förefaller dock ha varit den demokratiska legitimitet och självständighet som ett direktvalt organ med egen beskattningsrätt åtnjuter, även om man i flera län också betonade hälso- och sjukvårdens roll som regional utvecklingsfaktor. I många fall enades man om att, som ett första steg, bilda ett indirekt valt organ med kommunerna och landstinget som huvudmän. Endast i undantagsfall såg man dock detta som slutmål. I åtskilliga län tog denna stegvisa modell form som en kompromiss mellan aktörerna och som en eftergift åt nationella politiska realiteter.

Formellt ansvariga för regionaliseringsprocessen har i de flesta län partiernas distriktsorganisationer varit, detta delvis för att eliminera befarade motsättningar mellan landstings- och kommunintressen. I så gott som samtliga län har dock partierna backats upp av tjänstemannaresurser från det regionala kommunförbundet och/eller landstinget. När processen närmat sig genomförande – i de län där samverkansorgan bildats – har kommuner och landsting också axlat det formella ansvaret för processen, som blivande huvudmän för det planerade organet.

De inriktningsbeslut som fattades togs i allmänhet i bred politisk enighet. Det parti som oftast har motsatt sig planerna på ett regionalt självstyrelseorgan är moderaterna, särskilt om dessa planer tagit sikte på ett direktvalt organ. Centerpartiet, folkpartiet, kristdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet har å andra sidan i flertalet län entydigt förespråkat ett direktvalt organ och ofta haft svårt att acceptera ett indirekt valt organ, ens som ett etappmål. Helt avgörande för om man kunnat ena sig om ett gemensamt beslut eller ej har därför i flertalet län varit socialdemokraternas ställningstagande.

Ingenstans, utom i Skåne och Västra Götaland och i någon mån även Mälardalen, har förändringar av länsgränser på allvar övervägts av regionaliseringsförespråkarna. I några län finns ett utbrett politiskt motstånd mot länssammanslagningar. I de flesta län har det dock främst handlat om en rädsla för att indelningsfrågan, om den väl lyfts upp på dagordningen, ska undanträngа alla övriga frågor och förlama en redan mycket komplicerad process.

…kommer delvis av sig

Regeringens proposition (2001/02:7) *Regional samverkan och statlig länsförvaltning* gav inget utrymme för nya regionala självstyrelseorgan, ens inom ramen för en utvidgad försöksverksamhet. I stället fick kommuner och landsting möjlighet att bilda samverkansorgan (jfr avsnitt 3.3.1). Detta ställde de uppgörelser som träffats i de enskilda länen på svåra prov. De som tidigare förespråkat och vunnit gehör för ett direktvalt regionalt organ hade nu att välja mellan att bilda ett samverkansorgan eller inget alls. Många kunde acceptera ett sådant indirekt valt organ som ett steg på rätt väg, medan andra var rädda att härigenom cementera ett vägval man inte trodde på.

Därtill var många besvikna över de jämförelsevis små statliga utvecklingsresurser som samverkansorganen skulle få överta. Dessutom innebar kravet på enighet att en ensam kommun kan förhindra att ett samverkansorgan bildas, vilket också i flera fall skedde. Följden blev att endast fem län[1] klarade av den komplicerade omförhandling som krävdes mellan partier, kommuner och landsting i tid för att bilda ett samverkansorgan den 1 januari 2003. Sedan dess har ytterligare sex län bildat sam-

[1] Förutom Gotlands och Kalmar län.

verkansorgan, medan man i övriga län inte kunnat nå nödvändig enighet eller valt att se tiden an.

Sammanfattningsvis…

Sammanfattningsvis kan konstateras att ett flertal faktorer har bidragit till strävandena efter regionalt självstyre och till att öka den regionala nivåns betydelse i tillväxtpolitiken:

- Växande lokala arbetsmarknader ställer ökande krav på samplanering av infrastruktur, kollektivtrafik och bebyggelseplanering över kommungränser och allt oftare även över länsgränser.
- Den ekonomiska globaliseringen har gjort företagen allt mindre beroende av nationella gränser och regeringar, samtidigt som den ökade konkurrensen och specialiseringen ställer växande krav på kompetensförsörjning, logistik och en attraktiv livsmiljö för att locka till sig kvalificerade medarbetare. Flertalet av dessa behov tillgodoses effektivast i en geografi mellan den lokala och den nationella och skapar därför ett behov av regionala kontaktytor mellan näringsliv och samhälle.
- Såväl den europeiska sammanhållningspolitiken som den nationella regionala utvecklingspolitiken har anpassats till denna nya ekonomiska geografi och arbetar huvudsakligen med regionala utvecklingsinstrument. Regionala utvecklingsprogram EU-program, regionala tillväxtprogram, regional infrastrukturplanering och andra regionala utvecklings- och finansieringsinstrument med krav på medfinansiering och partnerskap har på ett helt annat sätt än tidigare involverat lokala och regionala aktörer i utvecklingsarbetet, inte minst då kommuner och landsting.
- Det tidiga 90-talets finansiella kris och oroande demografiska förändringar har fött en växande medvetenhet hos kommuner och landsting om att man själv måste bidra till att skapa utvecklingsförutsättningar, för att säkerställa finansieringen av den samhälleliga servicen. Detta har, tillsammans med nya arenor och finansieringsformer, ökat den regionala medvetenheten inom självstyrelsesektorn.

3.1.2 Problemdiskussion

Regionaliseringssträvandena och den regionala nivåns ökade betydelse i tillväxtpolitiken har blottlagt ett antal strukturella brister i de samlade ansträngningarna för att skapa goda tillväxt- och utvecklingsförutsättningar.

En sektoriserad nationell politik

Ansvaret för de politikområden som regeringen anger främst har betydelse för den regionala utvecklingen delas av flera olika departement och ett mycket stort antal nationella myndigheter. Att ansvaret delas mellan flera departement är närmast ofrånkomligt med tanke på den spännvidd som begreppet regional utveckling har givits. Bildandet av det nya Näringsdepartementet gav också tydligt utryck för ambitionen att åstadkomma sektorssamordning inom den snävare definierade tillväxtpolitiken.

På myndighetsnivå är sektoriseringen än mer levande. I avsnitt 2.1.7 ges en överblick över den rika floran av offentligt finansierade näringspolitiska aktörer. Endast på nationell nivå handlar det om ett drygt tiotal statliga myndigheter och bolag. Därtill kommer Arbetsmarknadsverket, trafikverken, Kulturrådet och ett antal andra nationella myndigheter inom politikområden med anknytning till regional utveckling. Vart och ett av dessa organ arbetar utifrån sitt eget sektorsansvar och regelverk och organiserar sig efter sin egen verksamhetslogik, med påföljd att sektorssamordning blir en närmast omöjlig uppgift. Ständigt återkommande samordningsansatser visar på en tydlig medvetenhet om problemet, men skvallrar måhända ännu mer om dess svårighetsgrad. Ett stort antal utvärderingar visar också att myndigheterna genomgående prioriterar medverkan i sektorssamordnande ansatser, som de regionala tillväxtprogrammen, lågt och fortfarande anser att uppdragen härvidlag är oklara.[2]

Nordregio och EuroFutures betraktar i sin underlagsrapport till Ansvarskommittén de många och stadigt återkommande samordningsuppdragen till Nutek, länsstyrelserna och andra myndigheter som symptom på problemet snarare än lösningar på detsamma. En första förutsättning för att åstadkomma samordning är att den aktör som givits detta ansvar har reella befogenheter att

[2] Jfr bl a Nutek (2005), s. 7.

göra den eftersträvade avvägningen. Att detta förefaller vara så svårt att åstadkomma speglar förhållandet att sammanvägningen mellan olika sektorer ytterst är en politisk uppgift.[3]

Splittrad regionindelning

Den huvudsakliga strategin för att komma till rätta med dessa problem har varit att söka åstadkomma den eftersträvade syntesen på regional nivå och samtidigt anlägga ett territoriellt perspektiv som komplement till det förhärskande sektoriella. Den bygger på den högst rimliga tanken att ett tvärsektoriellt arbetssätt blir mer hanterligt ju lägre samhällsnivå man söker tillämpa den på. Det kan något förenklat sägas vara den övergripande ansatsen med den regionala utvecklingspolitiken och dess program (jfr avsnitt 2.1.1).

Denna ansats försvåras dock av att flertalet av de berörda nationella myndigheterna – som ett uttryck för sitt sektorsuppdrag – skapat sin egen regionindelning, utifrån sin egen verksamhets logik. Genomgående är dessa regioner betydligt större än dagens län, med en gränsdragning som ibland skär rakt igenom befintliga län. Det säger sig själv att denna splittrade administrativa geografi försvårar samordningsansatser, men i gengäld stärker myndigheternas självständighet. De statliga myndigheternas regionala geografi har översiktligt berörts i avsnitt 2.5.1.

”Den regionala röran”

Den regionala nivån i samhällsorganisationen är inte endast geografiskt utan även organisatoriskt splittrad, allra helst om man begränsar intresset till uppgifter med anknytning till regional utveckling. Inom den kommunala sektorn finns landsting, samverkansorgan och regionala kommunförbund, som samtliga följer länsindelningen, samt ett stort antal kommunalförbund som oftast har en annan geografi. Inom den statliga sektorn har länsstyrelserna ett övergripande samordningsansvar. Samordningsansvaret för den regionala utvecklingspolitiken ligger dock i två län på landstingen, i ett län på kommunen, i tolv län på kommunala samverkansorgan och i sex län fortfarande på

[3] Nordregio och EuroFutures (2005), s. 79f.

länsstyrelsen. Därtill kommer länsarbetsnämnderna och ett stort antal nationella myndigheters regionala organisationer.

Verkligt oöverskådlig blir den regionala samhällsorganisationen om man dessutom tillfogar alla helt eller delvis offentlig-finansierade näringspolitiska aktörer (Jfr avsnitt 2.1.7). Förutom att var och en av dessa aktörer har egna, genomgående överlappande och inte sällan direkt konkurrerande ansvarsområden varierar alltså bilden högst avsevärt mellan olika delar av landet.

Otidsenliga länsgränser

De nationella myndigheternas avvikande regionindelning är inte endast uttryck för ett förhärskande sektorsperspektiv. Den speglar också en otidsenlig länsindelning som dåligt stämmer överens med funktionella regioner. Som ovan framgått är denna problematik särskilt påtaglig i storstadsregionerna och drev fram länssammanslagningarna i Västra Götaland och Skåne. Också i andra delar av landet skär dock länsgränser igenom funktionella regioner. När det gäller planering av infrastruktur, kollektivtrafik och andra utvecklingsfrågor med ”storregional” logik är också litenheten i sig ett problem, som framgår av avsnitt 3.2.

Brist på helhetssyn och effektivitet

Konsekvensen av dessa strukturella svagheter är bristande helhetssyn och samordning. Det medför överlappande och ibland direkt konkurrerande ansvarsområden och verksamhetskulturer. Denna fragmentering är till men för såväl effektivitet som överskådlighet och skapar osäkerhet om rollfördelning och ansvar, också bland aktörerna själva. För de entreprenörer som flertalet aktörer föresatt sig att bistå är rollfördelningen rimligen ännu mer förvirrande. Dessutom försvårar fragmenteringen en samlad politisk styrning och gör området omöjligt att överblicka för den enskilde medborgaren, med ett demokratiskt underskott som följd.

Strukturproblemen går igen i den regionala utvecklingspolitiken

Dessa strukturproblem genomsyrar också den regionala utvecklingspolitiken. I rapporten (A 2005:011) *Regionalpolitik som tillväxtpolitik* har ITPS utvärderat politikområdet regional utvecklingspolitik och kommit fram till att det lider av flera genomgripande oklarheter och svagheter. Man pekar särskilt på två övergripande problem:

- Det föreligger en grundläggande målkonflikt mellan å ena sidan målet om regional tillväxt i alla delar av landet och å andra sidan målet om regional utjämning och sammanhållning. Det förstnämnda målet dominerar den programmatiska ansatsen, medan det senare ännu starkt präglar den konkreta politiken och resursfördelningen.
- Det saknas en stark regional företrädare som kan bryta den traditionella centralstyrda sektorspolitiken.

Något tillspetsat kan man således påstå att den regionala utvecklingspolitiken, snarare än att lösa dem, förkroppsligar ovanstående strukturproblem. Dess ansats är att efter skiftande regionala förutsättningar skapa tillväxt i hela landet och griper över mer än ett dussin andra politikområden. Dess främsta exekutörer – länsstyrelserna, de regionala självstyrelseorganen och de kommunala samverkansorganen – saknar dock instrument för att påverka flertalet av dessa angränsande politikområden, och den regionala uvecklingspolitikens egna resurser fördelas efter kompenserande principer och behov av medfinansiering, snarare än för att tillvarata tillväxtmöjligheter i alla delar av landet.

Konsensussträvanden underminerar önskvärd koncentration?

ITPS pekar också på ett annat näraliggande problem. I stället för att kraftsamla ansvar och resurser för att uppnå tydligt prioriterade mål, där uppenbara målkonflikter hanteras, har man i stället försökt skapa bredast möjliga koalitioner i form av regionala partnerskap. Härigenom har man ytterligare underminerat förutsättningarna för en koncentration av resurser och aktörer.[4]

[4] ITPS, (A2005:011) s. 10.

ITPS tecknar alltså utifrån strikt funktionella överväganden en mer kritisk bild av partnerskap än den studie som refereras i avsnitt 2.4.3. Möjligen beror det på att man tillmäter dem, som kollektiv, ett större inflytande än de direkt involverade politiker och tjänstemän gör, som intervjuats i den tidigare refererade studien. ITPS föreslår nämligen (jfr nedan) att partnerskapen ersätts med ett målinriktat erfarenhetsutbyte, en karaktäristik som inte ligger så långt från den reella roll flertalet partnerskap fortfarande torde ha.

En mer koncentrerad regional utvecklingspolitik?

För att komma till rätta med de svagheter man funnit skisserar ITPS i fem punkter en mer koncentrerad regional utvecklingspolitik[5]:

1. En konsekvent prioritering av tillväxtmålet.
2. Precisera tillväxtproblemet och fokusera på insatser som bygger på en territoriell ansats.
3. Ersätt partnerskapen med ett målinriktat erfarenhetsutbyte.
4. Avveckla eller avskilj de kompensatoriskt inriktade stödformerna från den regionala utvecklingspolitiken.
5. Samla ansvaret för de tillväxtinriktade insatserna till en kraftfull regional aktör, samtidigt som staten koncentrerar sig på den nationella tillväxtpolitiken.

Dessa punkter svarar väl mot betydande delar av de problem som identifierats i detta avsnitt.

3.2 Geografisk logik för verksamheter med anknytning till regional utveckling

Sammanfattning

Den nationella statliga nivån har det yttersta ansvaret för den regionala utvecklingen och måste även framgent svara för att:

- utforma de institutionella förutsättningarna för utveckling,
- fastställa nationella strategier och utvecklingsmål,
- följa upp och utvärdera insatserna för att nå dessa mål,

[5] ITPS (A2005:011) s. 12–13 och 85–98.

- svara för utvecklingsstödjande nationella strukturer, samt
- genom resursöverföring utjämna utvecklingsförutsättningarna mellan olika delar av landet.

Det innebär att statliga myndigheter också i framtiden kommer att ha viktiga uppgifter med anknytning till regional utveckling, även på regional nivå.

Redan problemanalysen indikerar dock att väsentligt fler uppgifter än i dag bör hanteras sammanhållet på regional nivå. Tills samma slutsats kommer även de två studier av geografisk logik för uppgifter med anknytning till regional utveckling som kommittén låtit gör, liksom ett stort antal andra utredningar som refereras i detta avsnitt. Syftet med att på detta sätt samla befogenheter och resurser till regional nivå är att *skapa utrymme för ett tvärsektoriellt arbetssätt* och en *anpassning efter skiftande regionala förutsättningar.*

Ett tvärsektoriellt arbetssätt ger rimligen också ökat utrymme för horisontella mål som jämställdhet, hållbarhet och integration, vilka annars riskerar att fragmenteras och försvinna i de enskilda sektorerna. I själva verket kan ett sammanhållet regionalt utvecklingsuppdrag visa sig vara ett effektivare instrument för att åstadkomma en hållbar, jämställd och inkluderande utveckling än aldrig så klarsynta och ambitiösa handlingsplaner.

En sådan decentralisering av befogenheter och resurser är dock inte okomplicerad, oavsett om den sker inom staten eller till ett kommunalt organ på regional nivå. Därför kan flera alternativ övervägas på en skala, där de begränsade uppgifter och resurser inom den regionala utvecklingspolitiken som länsstyrelserna, samverkansorganen och de regionala självstyrelseorganen i dag besitter utgör den ena ytterligheten. I den andra ändan av skalan skisseras ett betydligt mer omfattande regionalt utvecklingsuppdrag, i linje med vad Nordregio och EuroFutures samt ITPS förordar. Mellan dessa båda ytterligheter kan flera alternativ tänkas, på såväl kort som lång sikt. Dagens ordning beskrivs ingående i kapitel 2, varför intresset här knyts till det senare alternativet.

Inom rubrikområdet Regional utvecklingspolitik och näringspolitik skulle det innebära att den regionala utvecklingspolitiken utvidgas genom att uppgifter och resurser överförs från:

- näringspolitiken,
- arbetsmarknadspolitiken,
- forskningspolitiken (delar av innovationspolitiken),

- landsbygdspolitiken, samt
- storstadspolitiken.

Härigenom skulle den regionala utvecklingspolitikens resurser öka från dagens 3,2 miljarder till mellan 8 och 15 miljarder kronor per år, beroende på hur stora överföringar som görs främst från arbetsmarknads- och forskningspolitiken.

Inom utbildnings-, arbetsmarknads- och forskningspolitikens område diskuteras på motsvarande sätt ett sammanhållet regionalt utbildnings- och forskningsuppdrag till de regionala högskolorna och andra anordnare av eftergymnasial utbildning med fokus inte minst på yrkesutbildningar. Tanken är att detta uppdrag ska komplettera det nationella grunduppdraget till högskolorna och säkerställa en anpassning efter det regionala näringslivets och arbetsmarknadens behov. Ett sådant uppdrag kan finansieras genom överföringar från anslagen till universitet och högskolor, kvalificerad yrkesutbildning, forskning och arbetsmarknadspolitik. Beroende på ambitionsnivå kan det röra sig om resurser i storleksordningen 5–15 miljarder kronor.

Vad gäller kulturpolitiken skisseras ett tydligare ansvar för regionala kulturinstitutioner genom en väsentligt vidgad frihet för den regionala huvudmannen att disponera statsbidragen till dessa (ca 1 miljard kronor per år).

Beträffande fysisk planering utmynnar diskussionen i ett obligatoriskt men icke tvingande regionplaneinstitut i alla delar av landet. Vad gäller transportinfastrukturen erbjuder den regionala nivån en arena för att åstadkomma en önskvärd samordning mellan olika transportslag. Två instrument för detta kan vara en indikativ regiontrafikplan samt ett medfinansieringsansvar för infrastruktur av regional betydelse. Det senare skulle också tvinga fram tydligare regionala prioriteringar och större återhållsamhet i kraven på statliga insatser.

Vad gäller kollektivtrafiken är det regionala perspektivet redan väl tillgodosett, men en länsindelning som bättre överensstämmer med pendlingsmönster möjliggör ännu effektivare trafiklösningar. Särskilt för regional tågtrafik kan det dock bli aktuellt att överväga ökade möjligheter för trafikhuvudmännen att få bedriva persontrafik över länsgränser.

Inom miljöpolitiken skisseras en rågång mellan å ena sidan naturvårdande och andra förutsättningsskapande insatser och å andra sidan tillsyn, tillståndsgivning och annan rättstillämpning,

där de förstnämnda uppgifterna med fördel kan integreras i ett övergripande utvecklingsansvar.

Verksamhetsgenomgångens tredje huvudfråga handlar om att identifiera vilka uppgifter med anknytning till regional utveckling som har en huvudsakligen regional logik.

3.2.1 Utgångspunkter för diskussion

Som stöd för sina överväganden i denna fråga har kommittén låtit göra två parallella studier av geografisk logik för uppgifter med anknytning till regional utveckling. Innan man ger sig i kast med att skilja ut vilka uppgifter som till äventyrs är betjänta av att hanteras på en nivå mellan den nationella och den lokala är det viktigt att sätta in dem i sitt sammanhang.

Nationella uppgifter

Till att börja med är det viktigt att konstatera att *den nationella statliga nivån* har det yttersta ansvaret för tillväxt- och utvecklingsförutsättningarna i en enhetsstat som Sverige och också besitter de mest kraftfulla styrinstrumenten. Naturliga nationella – eller i vissa fall till och med över- eller mellanstatliga – uppgifter av betydelse för regional utveckling är:

- att utforma de institutionella förutsättningarna för utveckling genom skattepolitik och andra regelverk,
- att fastställa nationella strategier och utvecklingsmål,
- att följa upp och utvärdera insatserna för att nå dessa mål,
- att svara för utvecklingsstödjande strukturer, så som nationell transport- och IT-infrastruktur, nationella uppdrag till universitet och högskolor, nationella närings- och arbetsmarknadspolitiska instrument etcetera, samt
- att genom resursöverföring utjämna utvecklingsförutsättningar mellan olika delar av landet.

Vad vi i detta kapitel främst intresserar oss för är ansvaret för de uppgifter med anknytning till regional utveckling som kan vara lämpliga att hantera på regional nivå.

Sektorspolitisk dominans…

Det är heller inte självklart att alla uppgifter som är betjänta av att hanteras på regional nivå behöver handhas av regionala organ. Tvärtom är de flesta uppgifter med anknytning till regional utveckling i dag vertikalt integrerade och hanteras av nationella sektorsmyndigheter och myndighetskoncerner. Exempel på sådana är Nutek, Svenska ESF-rådet, VINNOVA, Vägverket, Banverket och Arbetsmarknadsverket. Förvaltningsutvecklingen såväl i Sverige som internationellt pekar snarast i riktning mot allt fler och allt smalare stuprör. Den förnyelse av offentlig verksamhet som skett de senaste 10–15 åren brukar i den internationella litteraturen ges samlingsbeteckningen *New Public Management* och karaktäriseras bland annat av:

- ökad vertikal specialisering i snäva sektorer,
- ökad horisontell specialisering, där uppdragsgivare skiljs från utförare,
- mål- och resultatstyrning och avtalsliknande förhållanden mellan förvaltningsnivåer,
- införande av marknadsliknande mekanismer, så som bolagisering och internprissättning, samt
- avreglering och privatisering av tidigare offentliga monopol.

Specialiseringen – och därmed sektoriseringen – ses av många som en nödvändig förutsättning för att kunna hantera en allt mer komplex och föränderlig verklighet. Det råder däremot delade meningar om hur stora effektivitetsvinster förnyelsen av offentlig verksamhet medfört. För enskilda verksamheter har man visserligen kunnat peka på besparingar på 15–20 %. Till viss del har de dock bestått i att kostnaderna flyttats någon annanstans, till exempel genom att staten numera köper olönsamma tjänster av SJ och Posten. Avreglering och försäljning av offentliga verksamheter har också påtagligt försvårat ansatser till sektorssamordning.[6]

...skapar behov av territoriell anpassning

Inom utvecklingspolitiken har den förhärskande sektorspolitikens begränsningar blivit allt tydligare och drivit fram en gradvis omläggning av politiken med ansatser till sektorssamordning på

[6] Jfr bland annat Nordregio och EuroFutures (2005) s. 79.

regional nivå. Denna regionalisering har pågått i decennier med milstolpar som länstrafikreformen, regionaliseringen av kulturpolitiken och infrastrukturplaneringen, introduktionen av EU:s strukturfonder samt skapandet av den regionala utvecklingspolitiken och de regionala tillväxtavtalen. Ett viktigt syfte med dessa reformer var att balansera det förhärskande sektoriella perspektivet med ett territoriellt förhållningssätt; genom att decentralisera genomförandet av utvecklingspolitiken strävar man efter ett mer integrerat, tvärsektoriellt arbetssätt.

Därmed kan man säga att regionaliseringen är resultatet av två motriktade krafter, dels en decentralisering från nationell nivå för att åstadkomma sektorssamordning och effektivare möta framtida utmaningar, och dels en anpassning till ökad rörlighet och differentiering och därmed till snabbt växande lokala arbetsmarknader, med påföljd att alltfler utvecklingsfrågor kräver ett betydligt vidare geografiskt perspektiv än den enskilda kommunens.

Dessa ansträngningar har dock inte löst problemet. Som påvisats i avsnitt 3.1 har den programmatiska omorienteringen ännu inte omsatts i en regionalisering av de reella maktinstrumenten. Ännu disponeras mer än 95 % av statens samlade resurser för regional utveckling av sektorsorgan, vart och ett med sitt eget sektorsuppdrag, sitt eget regelverk och sin egen verksamhetskultur.

Två studier av geografisk logik

Som ett underlag för kommitténs överväganden har två studier genomförts av geografisk logik för uppgifter med anknytning till regional utveckling. Nordregio i samarbete med EuroFutures samt Institutet för Tillväxtpolitiska studier (ITPS) har båda parallellt arbetat med samma uppdrag. Det har bestått i att i ett första steg avgränsa vilka uppgifter med anknytning till regional utveckling som är betjänta av att hanteras på en nivå mellan den nationella och lokala och därvid också ta hänsyn till funktionella samband mellan olika uppgifter. I ett andra steg har man fått lämna förslag på en indelning i administrativa regioner för att hantera dessa uppgifter. Resultatet av studiernas första steg presenteras här i avsnitt 3.2, medan resultatet av studiernas andra steg redovisas i avsnitt 3.4.

Vad gäller *studiernas första steg* har båda uppdragstagarna valt en likartad ansats och går systematiskt igenom de politikområden som identifierats i uppdraget – i huvudsak de politikområden som anges

i avsnitt 1.2.1. Man identifierar här ett flertal uppgifter som är betjänta av att planeras och hanteras utifrån ett regionalt perspektiv. Den bärande tanken bakom de resonemang som förs är dels att dessa uppgifter har en ”regional logik”, dels att en regionalisering ger utrymme för sektorssamordning och anpassning till regionalt skiftande förutsättningar.

I *studiens andra steg* har uppdragstagarna intressant nog valt olika utgångspunkter. Nordregio och EuroFutures utgår från befintliga *territorier* i form av lokala arbetsmarknader och skisserar tre alternativ till regionindelning utifrån parametrarna storlek, avstånd, identitet och möjlighet att anpassa sektorspolitiken till regionala förutsättningar. ITPS utgår i stället från *centra* och avgränsar deras omland utifrån restider. Man identifierar två grupper av uppgifter med olika geografisk logik. En grupp av uppgifter – arbetsmarknadsutbildning, gymnasieskola, lokal infrastruktur och kollektivtrafik – hör närmast hemma i arbetsmarknadsregioner med en räckvidd på 45–90 minuter från respektive centrum. En annan grupp av uppgifter – delar av den regionala utvecklingspolitiken, näringspolitiken, högre utbildning och forskning samt infrastruktur och storregional kollektivtrafik – hör hemma i betydligt större innovationspolitiska regioner med universitet och högskolor som centra och med ett omland som kan nås inom 2–3 timmars restid.

Andra liknande ansatser

Förutom dessa båda studier har Ansvarskommittén i föreliggande verksamhetsgenomgång haft tillgång till och tagit intryck av en rad andra dokument som försökt identifiera ”det regionala uppdraget”. Vid sidan av de utredningar och propositioner som refereras i avsnitt 3.3.1 kan, som ett mer aktuellt exempel, nämnas rapporten *Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?* Den har utarbetats av Jan-Åke Björklund på uppdrag av Sveriges Kommuner och landsting genom att intervjua ansvariga politiker i landsting/regioner och kommunala samverkansorgan. Sverige Kommuner och Landsting har även givit ut rapporten *Ett bredare regionalt uppdrag? Regionala perspektiv på en hållbar utveckling.* För att få en liknande överblick över statens regionala intressen får man gå tillbaka till SIR-rapporten *Statliga intressen på regional nivå* från 2000, en promemoria från Finansdepartementet.

Också övriga nordiska länder bidrar med intressanta idéer och reformer i närtid. Dit hör givetvis den *danska* Strukturkommissionen och det efterföljande avtalet om strukturreform som nyligen träffats och nu implementeras. Även i *Finland* ses kommunstrukturen och ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn över, en process som kommittén sökt följa och dra lärdom av.

Vad *Norge* beträffar har intresset knutits till tre stora utredningar, Oppgavefordelingsutvalget, Effektutvalget och Distriktskommissionen, som alla i tur och ordning avhandlat regionfrågan och som dessutom kommit till i huvudsak samma slutsats – ett vidgat regionalt ansvar för tillväxt- och utvecklingsfrågor. Av intresse är även rapporten *Alternativer til dagens fylkeskommune,* som 2004 utarbetades av Kommunal- och regionaldepartementet. Den skisserar fem alternativ till dagens fylkeskommuner, bland annat en modell med stora, direktvalda landsdelsregioner, en modell med endast två förvaltningsnivåer och en modell med kommunalförbund som ansvariga för regional utveckling. Sent på hösten 2006 presenterade den nya norska regeringen ett förslag till uppgifter för nya norska regioner med i huvudsak samma inriktning. Utvecklingsuppdragets omfattning görs dock avhängig av hur stora regionerna blir, något som ska avgöras 2007 i en självorganiseringsprocess.

Precis som Sveriges Kommuner och Landsting är dess norska motsvarighet, Kommunenes Sentralforbund (KS) aktiva inom området och har förutom det egna strategidokumentet, *Sterkere regioner – tid for reform*, låtit utarbeta två rapporter av intresse i sammanhanget: *Sterkere regioner – forslag til ny regionindeling*, av professor Tor Selstad samt *Sterkere regioner? – en kunskapsoversikt* av konsultföretaget Econ.

Kommitténs samrådskonferenser

Vid kommitténs egna samrådskonferenser i oktober 2005 förordade det stora flertalet deltagare ett bredare och mer sammanhållet regionalt ansvar för uppgifter med anknytning till regional utveckling än i dag, som ett sätt att åstadkomma sektorssamordning och anpassning efter skiftande regionala förutsättningar. Många inlägg betonade också vikten av att ansvaret åtföljs av befogenheter och resurser.

Regionala uppgifter identifierades inom i stort sett alla de politikområden som berörs i kapitel 2. Samtidigt betonade många att dessa politikområden även innehåller uppgifter för den nationella och den lokala nivån. Samråden gav ingen entydig vägledning om den närmare avgränsningen av det regionala uppdraget.

3.2.2 Regional utvecklingspolitik och näringspolitik

Den regionala utvecklingspolitiken och näringspolitiken i vid mening beskrivs utförligt i avsnitt 2.1 och problematiseras ytterligare i avsnitt 3.1.2. Som framgår där karaktäriseras området av stark sektorisering och domineras av ett stort antal nationella aktörer med ömsom snäva, ömsom överlappande och direkt konkurrerande uppdrag och som vanligen saknar territoriellt förhållningssätt. Den regionala utvecklingspolitiken har inte, trots höga föresatser, förmått råda bot på denna fragmentering. Nedan skisseras vad ett framtida, väsentligt vidare och sammanhållet regionalt uppdrag – i enlighet med av ITPS samt Nordregio och EuroFutures förordar – skulle kunna innebära inom detta rubrikområde.

ITPS

ITPS skiljer ut den del av den *regionala utvecklingspolitiken* som handlar om att formulera nationella mål och utjämna resurser mellan regioner. Denna del bör handhas på nationell nivå. Den del som rör utformning av program – regionala utvecklingsstrategier (RUP), regionala tillväxtprogram (RTP) och strukturfondsprogram – samt fördelning av utvecklingsmedel bör dock fokuseras på strategisk näringslivsutveckling och knytas till de storregioner man skisserat, utgående från universitet och högskolor med betydande forskningsresurser. I en tidigare rapport[7] har ITPS i linje med detta förordat att de kompensatoriskt inriktade företagsstöden avvecklas eller avskiljs från den regionala utvecklingspolitiken, som tydligare fokuseras på tillväxt i alla delar av landet efter specifika regionala förutsättningar.

[7] ITPS, (A2005:011) *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik.*

Också inom *näringspolitiken* vill ITPS huvudsakligen fördela ansvaret mellan den nationella och den storregionala nivån. Den kontinuerliga översyn av skatter och regelverk som är nödvändig för rättvisa och konkurrenskraftiga villkor för svenska företag är naturligen en nationell uppgift. Vad gäller de medel forskningsråden i dag disponerar – som ITPS ser som ett viktigt näringspolitiskt instrument – vill man dock ge ett betydligt större utrymme för regional specialisering och prioritering än i dag, för att de bättre ska kunna knyta an till den regionala näringslivs- och kompetensstrukturen. På motsvarande sätt vill man ge storregioner centrerade runt de stora tekniska och medicinska forskningsuniversiteten huvudansvar för de resurser som avsatts för utveckling av regionala innovationssystem. Vad gäller kapitalförsörjning och andra investeringsfrämjande insatser – i dag uppsplittrat på ett stort antal huvudsakligen nationella organ (jfr avsnitt 2.1.7) – vill man se ett delat ansvar mellan den nationella och den storregionala nivån, utan att närmare specificera ansvarsfördelningen. Initiativ för att stimulera utvecklingsinriktad samverkan mellan företag hör däremot hemma i arbetsmarknadsregioner, med strategisk ledning och samordning i större regioner, centrerade runt de stora universiteten och högskolorna.

ITPS poängterar också sambanden mellan den regionala utvecklingspolitiken och *landsbygdspolitiken* och förordar därför en liknande ansvarsfördelning: den nationella – och den europeiska – nivån svarar för övergripande mål och mellanregional utjämning, medan den slutliga utformningen bör utgå från varje regions specifika förutsättningar. Här kan i sin tur en stor del av genomförandet decentraliseras till arbetsmarknadsregioner, medan den strategiska utformningen bör samordnas med den regionala utvecklingspolitiken och därför hanteras i storregioner.

Nordregio och EuroFutures

Nordregio och EuroFutures pekar på det växande statliga intresset för tillväxtfrågor och hur det har resulterat i ett kontinuerligt experimenterande och en mångfald aktörer med smala men lika fullt överlagrade ansvarsområden. Därför ser man en betydande potential för samordning och effektivisering inom regional utvecklingspolitik och näringspolitik och förordar ett ökat regionalt inflytande över dess medel, som ett sätt att åstadkomma

den efterfrågade sektorssamordningen. De många samordningsansatser som redan företagits beskrivs som misslyckanden, just på grund av att samordningsuppdragen inte åtföljts av reella maktinstrument för att bryta sektoriseringen. Som ett alternativ till dagens stuprörsmodell skisserar man en modell där riksdagen anger ramar för breda, sektorsövergripande *regionala utvecklingsuppdrag*, med mål och medel som ger utrymme för verkliga prioriteringar utifrån regionala förutsättningar. Området skulle därigenom likställas med annan oreglerad kommunal verksamhet inom den allmänna kompetensen, där staten svarar för utjämning av resurser samt uppföljning av nationella mål.

Analys och slutsatser

Den regionala utvecklingspolitikens ansats är att gripa över ett stort antal andra politikområden för att med ett tvärsektoriellt angreppssätt anpassa dem till skiftande regionala förutsättningar i olika delar av landet. Att den ej lyckats i sin föresats beror på att dess exekutörer – länsstyrelserna, samverkansorganen och de regionala självstyrelseorgan – ej utrustats med maktbefogenheter utöver sina egna begränsade anslag; vare sig verktygen, RUP och RTP, eller arenan, det regionala partnerskapet, äger tillräcklig kraft för att rå på den dominerande sektorspolitiken.

Ett sätt att säkerställa den regionala utvecklingspolitikens genomslag vore att helt enkelt tillföra uppgifter och resurser från andra politikområden. I slutet av avsnitt 3.2.3 skisseras med samma grundtanke ett kompletterande regionalt utbildnings- och forskningsuppdrag till högskolan och andra anordnare av eftergymnasial utbildning för att förstärka profilområden som är anpassade till regionens näringsliv och arbetsmarknad. Här vänds intresset av naturliga skäl till näringspolitiken och anknytande politikområden. Man kan således överväga en *omdisposition av uppgifter och resurser till den regionala utvecklingspolitiken* från:

- näringspolitiken (en begränsad andel, som ett uttryck för att näringspolitikens utvecklingsinstrument huvudsakligen är nationella),
- arbetsmarknadspolitiken (medel till Start av näringsverksamhet och andra arbetsmarknadspolitiska medel som kan frigöras för att mer proaktivt skapa förutsättningar för tillväxt och arbetstillfällen),

- forskningspolitiken (stora delar av anslaget till innovationssystem, som i praktiken ofta används till snarlika projekt som den regionala utvecklingspolitiken och som därtill vuxit starkt, i takt med att den regionala utvecklingspolitikens resurser stagnerat),
- landsbygdspolitiken (som på sikt – och i den takt fokus flyttas från detaljreglerade stöd till enskilda jordbruksföretag till bredare insatser för företagande på landsbygden – bör utgöra en integrerad del i det övergripande regionala utvecklingsarbetet),
- storstadspolitiken (som inte längre tillförs några egna resurser över stadsbudgeten, men som lika fullt spelar en central roll i det övergripande utvecklingsarbetet i storstadsregioner).

Detta skulle öka den regionala utvecklingspolitikens resurser från 3,2 miljarder kronor till mellan *8 och 15 miljarder kronor*, beroende på hur stora överföringar som görs från främst arbetsmarknadspolitiken och forskningspolitiken.

Även program och förvaltningsorganisation för strukturfonderna under perioden 2007–2013 skulle med denna grundsyn få en sådan utformning att strukturfonderna effektivt kan integreras i de regionala utvecklingsprogrammen. Det kräver en decentraliserad beslutsstruktur, där lokala och regionala aktörer disponerar hela delprogram eller åtgärder.

Den regionala utvecklingspolitikens resurser skulle i allt väsentligt fördelas mellan de genomförandeansvariga organen i respektive län. Härvid har staten nationellt ett självklart utjämningsansvar. Som Nordregio och EuroFutures påpekar är det dock viktigt att det finns fasta fördelningsprinciper, som ger tydliga och långsiktigt hållbara spelregler. Förutom utjämning bör fördelningsprinciperna ta hänsyn till möjligheterna att skapa tillväxt och utveckling i hela landet, så att inte regioner med stor tillväxtpotential underförsörjs med utvecklingsresurser. Därutöver bör dock det ansvariga organet i respektive län ha ett vidsträckt handlingsutrymme att disponera egna och tillskjutna medel för att skapa bästa möjliga förutsättningar för hållbar tillväxt och utveckling.

Också med en väsentligt förstärkt regional utvecklingspolitik torde det ansvariga regionala organet vara i behov av att samordna insatser och resurser med kommuner, nationella sektorsmyndigheter och andra näringspolitiska aktörer. Med stora

egna resurser blir det dock en långt mer kraftfull och legitim partner än i dag och kan använda de egna medlen som hävstång för att få fram ytterligare resurser som kan inordnas i den övergripande strategin.

På sikt, och i den mån det blir ett kommunalt organ som axlar detta övergripande utvecklingsansvar, torde det bli aktuellt att överföra också hela eller delar av finansieringsansvaret till detta organ, i samband med en skatteväxling eller en omfördelning av uppgifter mellan staten och den kommunala sektorn. Kvarstående behov av interregional utjämning borde då, precis som för vård, skola och omsorg, kunna regleras i det kommunala utjämningssystemet.

3.2.3 Kompetensutveckling och dynamiska arbetsmarknader

Utbildningssystemet samt forskningspolitik, arbetsmarknadspolitik och kulturpolitik beskrivs närmare i avsnitt 2.2. Som antyds där är inte minst de eftergymnasiala utbildningarna fragmenterade på många huvudmän och utbildningsanordnare och är därtill dåligt anpassade till regionala behov och förutsättningar. Nedan skisseras vad ett framtida, väsentligt vidare och sammanhållet regionalt uppdrag – i enlighet med av ITPS samt Nordregio och EuroFutures förordar – skulle kunna innebära inom detta rubrikområde.

ITPS

ITPS betonar vikten av att anpassa *gymnasieskolan* till den regionala arbetsmarknadens behov och till de strategier för näringslivsutveckling som finns på såväl kommunal som regional nivå. Denna anpassning bedöms i huvudsak kunna göras inom ramen för lokala arbetsmarknadsregioner, med viss samordning på storregional nivå för snäva specialiseringar.

Högskolan utbildar för en nationell och internationell arbetsmarknad. Det hindrar dock inte att ITPS förordar en större regional styrning av utbildningsutbudet med bättre anpassning till regionala förutsättningar och behov. Fokus härvid ligger av naturliga skäl på den storregionala nivån, centrerad runt universitet och större högskolor.

Forskningspolitiken betraktar ITPS, som ovan framgått, som ett näringspolitiskt instrument. Man poängterar statens roll som garant för hög kvalitet. Samtidigt påpekar man att nuvarande centraliserade system för prövning av anslag är kostbart och förordar ett system där enskilda universitet och högskolor kan söka anslag till bredare program. Det skulle också ge utrymme till anpassning till den övergripande storregionala utvecklingsstrategin.

Vad gäller *arbetsmarknadspolitiken* skiljer ITPS mellan individstöden, som av likvärdighets- och rörlighetsskäl är en naturlig nationell uppgift, och de arbetsmarknadspolitiska programmen. De senare (jfr avsnitt 2.2.2) som omslöt över 22 miljarder kronor 2004, vill man tydligare anpassa till den regionala arbetsmarknadens behov och knyta an till andra delar av utvecklingspolitiken. Eftersom rörligheten är påtagligt begränsad till lokala arbetsmarknadsregioner kan utformningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen huvudsakligen göras inom denna geografi.

Inom *kulturpolitiken* förordar ITPS en modell där staten ansvarar för en nationell infrastruktur som kompletteras med en regional respektive lokal infrastruktur. Den överensstämmer i huvudsak med nuvarande ansvarsförhållanden, med den viktiga skillnaden att staten med hjälp av statsbidrag utövar en jämförelsevis detaljerad styrning över stödberättigade regionala och lokala kulturinstitutioner. Man pekar också på kulturens betydelse för den regionala utvecklingen, dels som en attraktionskraft för boende och besöksnäring, men också som tillväxtbransch.

Nordregio/EuroFutures

Nordregio och EuroFutures pekar på det ökade mellankommunala samarbete som utvecklats inom *gymnasieskolan*, i takt med den ökade specialiseringen i programutbudet och att alltfler elever söker till utbildningar i andra kommuner. Denna utveckling driver fram en mer samlad regional planering av gymnasieskola och vuxenutbildning, påpekar man, utan att direkt förorda ett regionalt huvudmannaskap.

Man visar också att de flesta högskolor är regionala till sin karaktär, såväl vad gäller rekrytering som avlämning.[8] Utbildningsutbudet saknar dock ofta tydlig profil och är dåligt anpassat

[8] Nordregio och EuroFutures, s. 66ff.

till regionala behov. För att utveckla högskolans roll som regional tillväxtmotor vill man utveckla samverkan med det omgivande samhället, högskolans ”tredje uppgift”. Ett sätt att göra detta, menar man, är att ge regionerna större möjligheter att själva efterfråga högre *utbildning och forskning.*

Liksom ITPS skiljer Nordregio och EuroFutures på *arbetsmarknadspolitikens* försäkringsdel och dess programverksamhet. Den senare delen är i dag svagt kopplad till andra regionala utvecklingsinsatser, och skulle vara betjänt av att delar av programverksamheten styrdes regionalt. Ett regionalt inflytande över arbetsmarknadspolitiken skulle kunna användas för att utveckla prioriterade kluster och branscher och stödja framväxten av nya företag genom ytterligare satsning på startaegetbidrag och på invandrartäta regioner samt genom att inrätta lärlingssystem och anpassa arbetsmarknadsutbildningar till andra utbildningsinsatser.

Ett viktigt skäl för ett regionalt inflytande inom dessa områden, framhåller man, är att kunna *ta ett samlat grepp* om det sektoriserade utbildningssystemet och samordna gymnasieskola, vuxenutbildning, arbetsmarknadsutbildning, kvalificerad yrkesutbildning och högskoleutbildningar. Ett sådant samlat regionalt uppdrag skulle ha en helt annan kraft än dagens lösa samverkan i regionala kompetensråd, menar man.

Analys och slutsatser

De båda underlagsrapporterna utmynnar i ett sammanhållet regionalt utbildnings- och forskningsuppdrag, som skulle komplettera och sektorssamordna berörda statliga politikområden och svara för regional samordning av gymnasieskolan och den gymnasiala vuxenutbildningen. Den närmare utformningen återstår dock att utmejsla, liksom innehållet i ett regionalt kulturpolitiskt uppdrag.

Gymnasieskolan

Frågan om ett regionalt ansvar för gymnasieskolan har berörts vid kommittémötet den 15–16 december 2005 och resulterade bland annat i att generaldirektören för Skolverket bjöds in till kommittén för att diskutera denna fråga. I avsnitt 2.2.1 redogörs för det

mellankommunala samarbete som vuxit fram inom gymnasieskolan.

Det torde i dag stå klart att gymnasieskolan kräver en betydligt vidare geografi än den enskilda kommunens för att kunna planeras och organiseras på ett effektivt sätt. Den grundläggande drivkraften är stadigt växande krav från arbetsmarknaden på anpassning och specialisering. Den medför att allt färre kommuner har möjlighet att själva erbjuda ett heltäckande utbud av gymnasieutbildningar. Rena stordriftsfördelar och samhällsekonomiska överväganden talar starkt för arbetsfördelning och samverkan kommuner emellan. I samma riktning verkar kommunernas intresse av att så långt som möjligt behålla ungdomar och skattemedel inom närområdet. Dessa krafter förstärks ytterligare av tillväxt- och arbetsmarknadspolitiska hänsyn, alltså behovet av att anpassa utbildningsutbudet efter den regionala arbetsmarknadens behov.

Den naturliga geografin för denna samverkan är *arbetsmarknadsregionen*. Frågan är om detta växande behov av ett regionalt perspektiv kan tillgodoses genom frivillig mellankommunal samverkan eller om den kräver någon form av reglering eller rent av omfördelning av ansvar. Flera faktorer talar vid första påseendet *för ett regionalt huvudmannaskap* för gymnasieskolan:

- Insyn och ansvarsutkrävande underlättas, liksom finansiering och kostnadskontroll, jämfört med mellankommunal samverkan i kommunalförbund.
- Utbildningsutbudet kan fördelas och kraftsamlas utifrån ett regionalt perspektiv, mindre bundet av lokala intressen.
- Samverkan med högskola och arbetsliv kräver ofta ett regionalt perspektiv.
- Gymnasieskolan, som årligen kostar ca 30 miljarder kronor, mer än vad också ett bredare, tvärsektoriellt regionalt utvecklingsuppdrag sammantaget skulle omsluta, skulle balansera hälso- och sjukvårdens volymmässiga dominans inom landstingen.
- Ett regionalt huvudmannaskap torde generellt minska behovet av kommunsammanslagningar, i och med att gymnasieskolan är en av de kommunala verksamheter som kräver störst befolkningsunderlag.

Flera förhållanden talar dock *emot* en sådan reform. Till att börja med är det främst om planering och intagning som kommunerna samverkar inom gymnasieområdet. Endast i undantagsfall har det varit aktuellt att överföra huvudmannaskapet för skolorna till ett kommunalförbund. Det är med andra ord sällan några volymmässigt tunga eller politiskt brännande verksamheter som den enskilda kommunen frånhänder sig, vilket påtagligt begränsar nackdelarna med mellankommunal samverkan. Därtill kommer den självklara kopplingen till andra kommunala verksamheter, inte minst då grundskolan. Planering av gymnasieskola och eftergymnasial yrkesutbildning är också ett viktigt näringspolitiskt instrument för kommunerna.

Dessutom omfattar det naturliga samverkansområdet endast i undantagsfall hela län, särskilt inte efter en eventuell genomgripande länsindelningsreform. Ett överförande av huvudmannaskapet till regionala organ som omfattar 25–60 kommuner är i den meningen knappast förenligt med principen om att lägga ansvaret på lägsta effektiva nivå. Ökade möjligheter att söka till utbildningar utanför det egna samverkansområdet tycks hur som helst förstärka gymnasieskolans nationella dimension.

Med ett bibehållet primärkommunalt huvudmannaskap förefaller det å andra sidan onaturligt att ge landstingen – eller deras framtida efterföljare – ett formellt planeringsansvar, som i någon mening är tvingande för kommunerna. Det skulle ofrånkomligen väcka frågan om kommuner och landsting fortfarande är likställda.

Sammantaget pekar detta på att ett eventuellt regionalt engagemang i gymnasieskolan åtminstone på kort sikt bör bygga på frivillighet. Det finns också flera ingångar för ett sådant engagemang. Till att börja med är landstingen i flera län fortfarande huvudmän för naturbruksgymnasierna. Det kan också tyckas naturligt att det regionalt utvecklingsansvariga organet, i samförstånd med kommunerna, medverkar till att dyrare och smalare men strategiskt viktiga utbildningar kommer till stånd, bland annat genom att bidra till finansieringen.

Förr eller senare torde också ett direkt regionalt huvudmannaskap för gymnasieskolan aktualiseras, detta av flera skäl: I takt med att regionförstoringen tilltar och elevernas rörlighet ökar kommer planeringen gymnasieutbildningen att kräva en allt vidare geografiskt perspektiv. Framväxten av friskolor och en generellt ökad differentiering inom skolväsendet försvagar dessutom sambandet mellan grundskola och gymnasieskola. I den mån ett

regionalt utvecklings- och forskningsuppdrag, av det snitt som nedan skisseras, blir verklighet får gymnasieskolan också en mer naturlig hemvist hos en regional huvudman.

Gymnasial vuxenutbildning

Inom den gymnasiala vuxenutbildningen är måhända behoven av regional planering ännu större än inom ungdomsskolan: dels är den mellankommunala samverkan sämre utvecklad här; dels är behoven av specialisering och anpassning till arbetsmarknadens föränderliga behov om möjligt ännu större. Förutom frivillig samverkan, där nya utbildningar ska godkännas av samverkande kommuner, kan man tänka sig att det regionala organet skulle ha möjlighet att (del)finansiera angelägna utbildningar som kräver ett större upptagningsområde och annars inte skulle komma till stånd.

Högre utbildning och forskning…

Som framgått av avsnitt 2.2.1 finns det ett tydligt behov av att profilera och bättre anpassa högskolans grundutbildning och annan eftergymnasial utbildning efter lokala och regionala behov och förutsättningar. Också forskningen har, som ITPS visat, en central betydelse i strävandena att utveckla dynamiska regionala innovationssystem. I den norska departementsutredningen[9] skisseras ett alternativ där landsdelsregioner övertar huvudmannaskapet för högskolorna från staten. Värdet av fristående, internationellt konkurrenskraftiga högskolor talar dock emot en sådan förändring. Ett delat finansieringsansvar, med ett regionalt utbildnings- och forskningsansvar som kompletterar det nationella, borde å andra sidan öka högskolornas självständighet och är i linje med en utveckling där högskolorna får alltfler intäktskällor vid sidan av anslag från huvudmannen.

[9] Norges Kommunal- och regiondepartementet (2004) s. 60.

…yrkesutbildning…

Kvalificerade yrkesutbildningar (KY) och yrkeshögskolor har under senare år vuxit fram parallellt, men utan samordning och med olika villkor. Detta är olyckligt, inte minst som yrkesutbildningen betraktas som eftersatt i dag. Den borde i stället vara en naturlig nisch för de mindre regionala högskolorna, som i många fall har svårt att kvalitetsmässigt konkurrera med främst de etablerade universiteten. Denna och annan kraftsamling försvåras dock av att de eftergymnasiala utbildningarna är sönderdelade i olika system, främst högskola, kvalificerad yrkesutbildning och arbetsmarknadspolitiska program.

…och delar av arbetsmarknadspolitiken…

Särskilt arbetsmarknadsutbildningarna har karaktären av ett slutet system med särskilda ekonomiska villkor för den enskilde som skiljer sig från andra utbildningssystem. Återflödena från de arbetsmarknadspolitiska programmen till det reguljära arbetslivet är dessutom små. Det finns därför skäl att överväga att överföra en del av de medel som används till arbetsmarknadspolitiska program till ett sammanhållet, mer proaktivt utvecklingsuppdrag, förslagsvis för att delfinansiera ett övergripande regionalt utbildnings- och forskningsuppdrag. Härigenom skulle dessa medel kunna användas till mer proaktiva insatser för att skapa tillväxt och sysselsättning utifrån en sammanhållen, tvärsektoriell regional strategi.

…sammanförs i ett regionalt utbildnings- och forskningsuppdrag

Det kan därför vara värt att överväga ett sammanhållet regionalt utbildnings- och forskningsuppdrag till anordnare av eftergymnasial utbildning inom regionen. Inom högskoleområdet skulle det utgöra ett komplement till det nationella uppdraget och hel- eller delfinansiera sådana grundutbildningar och sådan forskning som regionen och dess näringsliv har särskilt stort intresse av. Också ett begränsat regionalt uppdrag som omfattar 10–20 % av högskolans samlade verksamhet skulle på detta sätt starkt kunna bidra till att ge den en regional profil.

Det förefaller naturligt att det regionala uppdraget särskilt inriktas på att tillgodose behovet av eftergymnasiala *yrkesut-*

bildningar. Genom att baka in uppdragsgivar- och finansieringsansvaret för yrkeshögskolorna, KY och viss arbetsmarknadsutbildning i detta ansvar skapas för första gången möjligheter att ta ett samlat grepp om de på många håll eftersatta yrkesutbildningarna. Det naturliga vore att samla dessa till yrkeshögskolor i anslutning till befintliga högskolor och med dessa eller andra externa utbildningsanordnare som huvudmän.

Ett sådant regionalt utbildnings- och forskningsuppdrag borde kunna finansieras inom befintliga ekonomiska ramar, genom omdisposition av medel ur anslagen till universitet och högskolor, till forskning, till kvalificerad yrkesutbildning samt till arbetsmarknadspolitiken. Totalt rör det sig om *5–15 miljarder kronor,* beroende på hur stor del av främst anslagen till universitet och högskolor samt arbetsmarknadspolitiken som på detta sätt skulle regionaliseras, och beroende av vilka resurser det ansvariga regionala organet själv avsätter för ändamålet. Det är dock av vikt att detta regionala organ får ett betydande handlingsutrymme att omfördela dessa resurser mellan dagens politikområden. I avsnitt 3.3.5 diskuteras om detta ansvar bör vara statligt eller kommunalt.

Kulturpolitik

Allt sedan 1974 års kulturpolitiska beslut har regionala kulturinstitutioner systematiskt byggts upp inom teater-, musei-, musik- och biblioteksområdet med landstingen som huvudmän. Syftet har varit att skapa förutsättningar för ett vitalt kulturliv utanför storstadsregionerna. Utbyggnaden har vägletts av mer eller mindre tydliga regionala identiteter och kulturarv, såväl som av insikten att livskraftiga kulturinstitutioner i många fall kräver ett större befolkningsunderlag än en enskild kommun.

Allt sedan mitten av 1980-talet har också kulturen som regional utvecklingsfaktor tillmätts allt större betydelse. Såväl Regionutredningen som den efterföljande Regionberedningen ägnade kulturen stort utrymme och gav den en central roll i ett sammanhållet regionalt utvecklingsuppdrag. Ett utryck för detta var att statsbidragen till regionala kulturinstitutioner införlivades i de annars snävt avgränsade försöksverksamheter som inleddes den 1 juli 1997.

En avgörande svaghet med denna del av försöksverksamheten är det detaljerade regelverk som omgärdar fördelningen av dessa

statsbidrag, vilket i praktiken omöjliggjort regionala prioriteringar. Detta problem påtalades av PARK, som föreslog att självstyrelseorganen skulle ges befogenhet att själva avgöra hur statsbidraget skulle fördelas, efter att ha träffat avtal med staten om den övergripande användningen av medlen.[10]

Det förefaller naturligt att ett regionalt organ med ett sammanhållet ansvar för uppgifter med anknytning till regional utveckling på sikt får ett självständigt ansvar att finansiera regionala kulturinstitutioner och under en övergångsperiod, innan finansieringsansvaret mer långsiktigt reglerats, får stor frihet att disponera kvarvarande statsbidrag. Totalt rör det sig om statsbidrag på runt *1 miljard kronor*. På sikt kan det även bli aktuellt att överväga egenfinansierade, kompletterande regionala uppdrag till nationella kulturinstitutioner och vice versa, på samma sätt som inom utbildningsområdet.

3.2.4 Fysisk planering, kommunikationer och miljö

I avsnitt 2.3 ges en beskrivning av nuvarande ansvarsförhållanden och resurser inom fysisk planering, transportpolitik, IT, elektronisk kommunikation och post samt miljöpolitik med särskilt fokus på naturvård. Där visas på de ömsesidiga kopplingarna mellan dessa politikområden, liksom på behovet av sektorssamordning och regional anpassning.

Det förefaller sammantaget finnas behov av att utifrån ett regionalt perspektiv bättre integrera den fysiska planeringen med planering av infrastruktur och kollektivtrafik samt med naturvården. Nedan skisseras vad ett sådant bredare, tvärsektoriellt utvecklingsuppdrag skulle kunna innebära inom detta rubrikområde.

ITPS

ITPS menar att den *fysiska planeringen* i internationell jämförelse har förlorat i betydelse i Sverige de senaste 20–30 åren. Samtidigt har beröringspunkterna med den framväxande regionala utvecklingsplaneringen blivit allt tydligare. EU-medlemskapet har också givit frågan en ny dimension genom EU-kommissionens

[10] SOU 2000:85, s. 27f.

initiativ till gemensam fysisk planering på europanivå (ESDP; jfr avsnitt 2.3.1). Huvudansvaret bör även framgent ligga på kommunerna, om än med växande samordningsbehov inom lokala arbetsmarknader. För markanvändningsfrågor som knyter an till infrastruktur- och trafikplanering samt till regional utvecklingsplanering i stort övervägs ett storregionalt ansvar, om än starkt begränsat.

När det gäller *transportinfrastruktur* poängterar ITPS vikten av en tydligare samordning mellan trafikslag och skisserar en tredelning av ansvaret för en nationell, regional respektive lokal[11] infrastruktur. Den följer i grunden samma principer för ansvarsfördelningen som i dag gäller för vägsystemet, även om justeringar av vad som ska betraktas som nationella, regionala och lokala funktioner kan bli aktuella. Poängen är dock att ansvaret på respektive nivå skulle omfatta samtliga trafikslag och hantera dem som integrerade system.

Kollektivtrafiken är huvudsakligen en regional angelägenhet, anser ITPS, även om staten har det yttersta ansvaret för att det finns förutsättningar för kollektivtrafikförsörjningen i alla delar av landet och sörjer för ett nationellt kollektivtrafiksystem. Huvuddelen av kollektivtrafiken – framför allt den del som av samhällsekonomiska skäl är aktuell att subventionera – är regional till sin karaktär, även om man här skiljer på storregional trafik, som *Tåg i Mälardalen* och trafiksystem som mer är uppbyggda för resor inom enskilda arbetsmarknadsregioner.

Nordregio/EuroFutures

Nordregio och EuroFutures pekar på att planeringen av *trafik och infrastruktur* sker sektorsvis, trafikslag för trafikslag, utan sammanhållen, territoriell anpassning. Följden blir en huggsexa där kommuner, län och sektorsorgan kräver största möjliga resurser för varje enskilt trafikslag, oberoende av varandra. Ett sammanhållet regionalt ansvar för trafik och infrastruktur skulle däremot tvinga fram helhetstänkande och ansvarstagande. Regionen skulle själv tvingas ta ställning till om den behöver fyra flygplatser eller om resurserna kan koncentreras till två och kan väga samman denna fråga med behovet av väg- och järnvägsinvesteringar och utbyggnad av kollektivtrafik. Härigenom skulle regering och riksdag också få

[11] Med lokal avses här arbetsmarknadsregioner.

ett mer heltäckande underlag att ta ställning utifrån och färre aktörer att förhandla med, framhåller man.

Man framhåller i detta sammanhang den nära kopplingen till *fysisk planering* och förordar ett regionalt planeringsinstrument som även skulle omfatta lokalisering av hamnar, flygplatser, stormarknader, avfallsdeponier och vindkraft, frågor som ofta vållar strid mellan kommuner.

Fysisk planering

Behovet av ett regionalt perspektiv i den rumsliga planeringen är otvetydigt och ökar stadigt i takt med att lokala arbetsmarknader växer och flätas in i varandra. Redan nuvarande lagstiftning ger regeringen möjlighet att inrätta regionplaneorgan i hela landet. PBL-kommittén[12] redovisade också i huvudsak positiva erfarenheter från regionplanearbetet i Stockholms län, det enda län där en regionplan i dag upprättas. Samtidigt är regionplanering enligt plan- och bygglagen (PBL) en omständlig och tidskrävande process, som främst torde vara motiverad just i Storstockholm med dess höga exploateringstryck. Den är heller inte tvingande för länets kommuner, vilket medför att man i strävandena att jämka samman motstridiga kommunala ståndpunkter får förlita sig till andra, informella instrument.

En regionplanering med rättsverkan skulle å andra sidan innebära ett grundskott mot det kommunala planmonopolet. Därtill skulle det skapa regionplaneorgan som i viktiga avseenden är överordnade kommunerna och därmed underminera den svenska modellen med *en* kommunal nivå, där kommuner och landsting är likställda.

Då förefaller det mer välbetänkt att ta fasta på och förstärka de regionala organens förmåga att på frivillig väg jämka samman motstridiga kommunala intressen, i form av ett tydligt politiskt mandat och kraftfulla utvecklingsresurser. Genom att knyta det tänkta regionplaneinstrumentet till den regionala utvecklingsplanen (RUP), snarare än att reglera det genom PBL, skulle den regionala utvecklingsplaneringen tillföras substans och mer direkt länkas samman med den kommunala fysiska planeringen, helt enligt intentionerna med ESDP.[13] Dessutom skulle man frigöra sig från

[12] SOU 2005:77 *Får jag lov? Om planering och byggande.*

[13] Det regionala utvecklingsperspektivet inom EU, en syntes mellan regional utvecklingspolitik och fysisk planering, som i Sverige traditionellt har hållits isär.

de formkrav som PBL ställer och avdramatisera hela frågan om ett regionalt rumsligt planeringsinstrument. PBL-kommittén avstod från att utreda denna fråga, med hänvisning till Ansvarskommittén och den omvandling den regionala samhällsorganisationen genomgår.[14]

En lösning kan vara att det utvecklingsansvariga organet i varje län, med hanteringen av riksintressen som förebild och som en del av RUP, fastställer *geografiska regionintressen.* Dessa kan exempelvis vara:

- övergripande transportinfrastruktur (vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar, kollektivtrafikanläggningar och andra terminaler),
- system för kollektivtrafik,
- övergripande användning av mark och vatten för bostadsförsörjning, industriell verksamhet, köpcentra och annan verksamhet av regional betydelse,
- övergripande vattenförsörjning,
- övergripande energiförsörjning,
- övergripande system för avfallshantering,
- övergripande natur- och vattenområdesplanering, samt
- rumslig precisering av regionala miljömål.

Som en del av RUP bör regionintressena utgå från den kommunala översikts- och utvecklingsplaneringen. Många lokaliseringsfrågor berör flera kommuner som själva kan ha svårt att enas om en för alla godtagbar lösning. Regionintressena erbjuder en möjlighet att lösa denna typ av konflikter och möta behovet av en regional samplanering. I likhet med översiktsplanen bör regionintressena inte vara juridiskt bindande. Uppbackade av det regionala organet övriga utvecklingsinstrument och legitimitet erbjuder det ändå ett forum för förhandling och kraftsamling runt en gemensam agenda. Det är också i första hand genom samråd och förhandlingar, med det regionala organets samlade utvecklingsresurser och legitimitet som instrument, som regionintressena ska hävdas. Detta förhållningssätt, med dess betoning av sammanjämkning och legitimitet, talar för att ansvaret för regionplaneringen axlas av ett politiskt styrt organ.

RUP och dess regionintressen bör i så fall fastställas av fullmäktige. Innan det sker bör en samrådshandling upprättas och

[14] SOU 2005:77, s. 407ff.

ställas ut i varje kommun. I samband med detta bör också öppna möten hållas där samrådshandlingen presenteras och diskuteras. Kommunerna, länsstyrelserna och andra berörda myndigheter förutsätts vara delaktiga under hela RUP-processen och bör yttra sig över samrådshandlingen.

Det ligger också nära till hand att i plan- och bygglagen ange att de kommunala översiktsplanerna ska innehålla ett avsnitt som redovisar hur regionintressena tillvaratagits, på samma sätt som i dag gäller för riksintressena. Översiktsplanen bör innan den fastställs remitteras till det RUP-ansvariga organet, som i ett granskningsyttrande påtalar eventuella brister i detta hänseende. Dessa förutsätts bli föremål för förhandlingar.

Det är naturligt att regionintressena aktualitetsprövas varje mandatperiod i samband med att RUP omarbetas. En synkronisering med den kommunala översiktsplaneringen är angelägen, eftersom dessa båda processer har tydliga beröringspunkter och borde kunna befrukta varandra. Ett av de starkaste motiven för att identifiera geografiskt angivna regionintressen är i själva verket att länka samman den regionala utvecklingsplaneringen med den kommunala fysiska planeringen.

Länsstyrelsen spelar, också om den inte själv skulle få ansvar för RUP, en viktig roll i RUP-arbetet som kunskapsmyndighet och statlig samordnare. Precis som i den kommunala planeringen ska den tillvarata och väga samman statliga intressen, så som riksintressen och nationella mål. I verksamhetsgenomgången av staten framförs dessutom tanken att länsstyrelsen, som underlag för regeringens avvägningar, ska utarbeta tvärsektoriella kunskapsunderlag, vilka förutsätts utgöra viktiga underlag för RUP.

I likhet med kommunerna bör länsstyrelsen också yttra sig över förslaget till RUP med regionintressen. I samband med att regionintressena aktualitetsprövas bör länsstyrelsen lämna en samlad redogörelse för de statliga intressena och hur dessa bör tillvaratas. Någon annan prövning av RUP och dess regionintressen är dock inte aktuell i och med att de ej har rättsverkan.

Infrastruktur

Planering och finansiering av det svenska transportsystemet beskrivs översiktligt i avsnitt 2.3.2 i verksamhetsgenomgången. I detta avsnitt diskuteras några av de problem som förknippas med denna process. I korthet kan dessa problem sägas bestå i:

1. En fragmenterad planeringsprocess, där de enskilda trafiksystemen i huvudsak planeras separat inom respektive trafikverk.
2. En osäker och ryckig finansieringsmodell, där långsiktiga investeringsplaner utformas utifrån nationellt angivna ekonomiska ramar, men där beslut om finansiering tas från år till år i samband med statsbudgeten och ofta inte motsvarar det utrymme som angivits i planen.
3. En obalans mellan finansieringsansvar och nytta. De flesta resor är lokala eller regionala till sin karaktär, medan investeringar i transportinfrastruktur i huvudsak finansieras nationellt. Följden blir en huggsexa, där lokala och regionala aktörer, utan eget ekonomiskt ansvar, mobiliserar ansenlig politisk aktivitet till förmån för sina objekt.

En lösning på dessa problem kan vara ett ökat regionalt ansvar för såväl planering som finansiering. Den önskvärda samplaneringen mellan de olika trafiksystemen torde vara lättare att åstadkomma i en mer begränsad geografi än den nationella. Samtidigt är det inte meningsfullt att planera trafiksystem i mindre geografier än enskilda arbetsmarknadsregioner, vilka dessutom tenderar att växa utsträckning. Denna insikt, att ett regionalt perspektiv underlättar samplaneringen av trafiksystemen, var också vägledande för beslutet att decentralisera planeringen av regional transportinfrastruktur till länsvisa planer i slutet på 1980-talet.

Ett regionalt ansvar för planering av transportinfrastrukturen faller också väl in ett övergripande regionalt utvecklingsuppdrag. Ett vitaliserat regionalt utvecklingsprogram (RUP) med en tydlig rumslig dimension, i form av geografiskt angivna regionintressen, skulle kunna tjäna som samlande styrdokument. I denna övergripande utvecklingsplanering är transportinfrastrukturen av helt avgörande betydelse. En annan viktig byggsten med direkt koppling till infrastrukturplaneringen är den regionala kollektivtrafiken, för vilken landstingen redan har ett eget eller delat huvudmannaskap.

Ett medansvar för finansieringen av infrastrukturinvesteringar skulle vidare rimligen tvinga fram tydligare regionala prioriteringar och större återhållsamhet i kravet på statliga insatser. Detta förhållande lyfts fram av såväl Statkontoret i utvärderingen av försöksverksamheten[15], som EuroFutures i dess underlagsrapport till kommittén[16]. I båda fall föreslås ett regionalt finansieringsansvar.

En redan etablerad teknik för regional medfinansiering är förskottering av investeringsmedel i form av räntefria lån. Den torde, även mer systematiskt tillämpad, förutsätta att regeringen – precis som i dag – anger en ram för trafikverkens samlade låneskuld, detta för att kunna överblicka och kontrollera det statliga åtagandet. Det krävs dock ett väsentligt utvidgat utrymme för trafikverken att lånefinansiera investeringar för att uppnå den eftersträvade långsiktigheten och förutsägbarheten. Man kan ifrågasätta om det är rimligt att kommunala organ i den utsträckningen agerar som bank åt staten.

Regionala järnvägar – ett exempel

Länsjärnvägsreformen ger ytterligare belysning åt frågan om ansvarsfördelning för planering och finansiering av infrastrukturinvesteringar. I samband med det transportpolitiska beslutet 1988 delades det statliga järnvägnätet in i stomjärnvägar och länsjärnvägar. Investeringsplanläggningen för såväl länsjärnvägar som regionala vägar decentraliserades till respektive län tillsammans med en gemensam ekonomisk ram för båda trafiksystemen. Samtidigt fick länstrafikhuvudmännen ansvaret för persontrafiken på länsjärnvägar.

Motiven var i huvudsak de ovanstående: de delar av trafiksystemet som företrädesvis har en regional logik skulle planeras och prioriteras på regional nivå, vilket dessutom gav utrymme för att samordna och prioritera mellan väg- och järnvägsinvesteringar.

De kommande åren förändrades dock förutsättningarna för reformen. De regionala trafikhuvudmännen får sedan 1996 bedriva persontrafik på stomjärnvägar (dock ej med ensamrätt) och med särskild dispens även över länsgräns. I propositionen 2001/02:20

[15] Statkontoret (Rapport 2004:32), s. 191ff.
[16] EuroFutures (2006), s. 21ff.

Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (s. 130ff), framhålls vidare att järnvägsnätet i högre grad än det mer finmaskiga vägnätet är ett sammanhängande system och kräver en sammanhållen planering. Man pekar även på det stora beroendet mellan investeringsobjekt i stomnätsplanen och länsplanerna, liksom hur regeringen i flera fall fått gripa in i regionala järnvägsprojekt, som inte rymts inom den tämligen begränsade länsplanen; järnvägsobjektens blotta storlek gör att de inte lämpar sig för jämförelsevis begränsade, länsvisa planeringsramar.

Därför föreslogs i propositionen att indelningen i stomjärnvägar och länsjärnvägar skulle avskaffas och att stomnätsplanen skulle omfatta åtgärder på hela det statliga järnvägsnätet, ett förslag som också blev verklighet.

Frågan om planeringsansvaret för investeringar i regionala järnvägar är dock högst levande. Från flera län hörs missnöje med upplevda underinvesteringar i de tidigare länsjärnvägarna, vilka sägs omöjliggöra satsningar på spårbunden kollektivtrafik. Man pekar också på behovet av att utifrån ett territoriellt perspektiv ta ett samlat grepp om de olika transportsystemen och knyta an till den övergripande utvecklingsplaneringen. I underlagsrapporten *Ansvarsfördelning på regional nivå – hur kan den se ut i praktiken?* föreslog därför även EuroFutures att regionerna ska ansvara inte endast för planeringen av investeringar i regionala järnvägar, utan också för finansieringen.

Utgångspunkter för det regionala uppdraget

Det förefaller naturligt att det utvecklingsansvariga regionala organet bedriver en heltäckande trafikplanering som omfattar såväl vägar och järnvägar som flygplatser och hamnar. Sådana ansatser finns redan mer eller mindre tydliga i de regionala utvecklingsprogrammen i många län. Frågan är snarast vilken status denna planering bör ha och vilket finansieringsansvar det bör åtföljas av.

En naturlig utgångspunkt i dessa överväganden är de nuvarande länsplanerna för regional transportinfrastruktur. De ger redan i dag länen planeringsansvaret för investeringar i regionala vägar (91 % av det statliga vägnätet) och uppgiften att prioritera dessa investeringsobjekt utifrån en av riksdagen fastställd ekonomisk ram, för närvarande omfattande 12 år. Argumenten för att också föra regionala järnvägar till detta planeringsansvar kan tyckas

bestickande. Investeringar i järnvägsnätet är dock vanligen få och stora och kunde, som ovan påpekats, i flera fall helt enkelt inte inrymmas i de jämförelsevis begränsade länsplanerna. Länsjärnvägarna var dessutom mycket ojämnt fördelade mellan länen, liksom underlaget för persontrafik på dessa. Med väsentligt färre och större län reduceras visserligen detta problem, men kvarstår lika fullt.

Avgörande är i stället att de nationella väg- och järnvägsstråken också är de viktigast regionala och lokala stråken. Huvuddelen av den regionala persontrafiken på järnväg går, inte på länsjärnvägar, utan på stomjärnvägar, företrädesvis i de tre storstadsområdena. På liknande sätt är de nationella stamvägarna vanligen också de viktigaste lokala och regionala lederna och domineras för övrigt också av denna trafik. Det visar tydligt att en strikt uppdelning i nationell och regional infrastruktur inte är ändamålsenlig, allra minst för järnvägsnätet, men egentligen inte heller för vägnätet.

Härigenom är trafikplaneringen kanske det tydligaste exemplet på att ett delat ansvar är ofrånkomligt om nationella, regionala och lokala hänsyn på ett rättvisande sätt ska kunna vägas mot varandra. Desto viktigare då att ansvarsfördelning och roller definieras så tydligt som möjligt för detta gemensamma ansvarsområde.

Det framtida regionala uppdraget

En framtida ansvarsfördelning, med fokus på det regionala uppdraget, skulle kunna se ut som följer:

Det utvecklingsansvariga regionala organet fastställer med samma intervall som de nationella planerna en *regiontrafikplan*, efter samråd med länets kommuner, trafikverken och övriga delar av det regionala partnerskapet. Planen utgår från RUP och återges i dess rumsliga planeringsinstrument (geografiska regionintressen). Den ger uttryck för regionens samlade ambitioner för utvecklingen av väg-, järnvägs-, flyg- och sjötransportsystemen. Vad gäller regionala vägar har den dessutom formell status som investeringsplan i den statliga infrastrukturplanläggningen, på samma sätt som i dag. I övriga delar tjänar den främst som en kodifiering av regionens samlade prioriteringar inom transportområdet och som utgångspunkt för förhandlingar med staten om prioriteringar i och genomförande av de nationella planerna.

Det regionala organet ansvarar för finansieringen av investeringar i regionala vägar, vilket givetvis inte hindrar att andra intressenter kan vilja medverka för att påskynda en angelägen investering. Därutöver etableras en praxis genom vilken det regionala organet i normalfallet svarar för i storleksordningen 5–20 % av investeringar i nationella stamvägar och järnvägar. I det senare fallet blir även kollektivtrafikåtaganden aktuella. I den mån det regionala organet inte är villigt att medverka i ett sådant, nationellt objekt kan berört trafikverk givetvis ensam genomföra investeringen. I praktiken torde det dock knappast bli aktuellt.

Det ligger likaså nära till hands att det regionala organet på olika sätt engagerar sig finansiellt i flygplatser, hamnar, terminalanläggningar för persontrafik och gods med mera som bedöms ha regionalt intresse. Det blir förmodligen också på flera håll i landet aktuellt att överväga ägaransvar för regionala flygplatser, möjligen även för hamnanläggningar. Detta rör sig dock om frivilliga åtaganden inom ramen för den allmänna kompetensen. En praxis för denna typ av engagemang har redan börjat utvecklas i många län, allra helst i Skåne och Västra Götalands län, och kommer förmodligen i allt väsentligt att ge sig själv om regionala organ med ett övergripande regionalt utvecklingsuppdrag etableras.

Kollektivtrafik

I Stockholms och Skåne län är landstingen ensamma *trafikhuvudmän*, på Gotland axlar kommunen denna uppgift. I övriga län delar landstingen och kommunerna på kostnaden för länstrafiken efter ett flertal olika modeller. Grundregeln är landstinget och kommunerna betalar hälften av underskottet vardera, så till vida man inte kommit överens om något annat. Det finns i dagsläget inget starkt vägande skäl att ifrågasätta denna grundregel, förutsatt att landstingen blir kvar eller ersätts av något annat kommunalt organ på regional nivå. I annat fall kan ett statligt ansvar för åtminstone den storregionala kollektivtrafiken bli aktuellt.

Väsentligt större län än i dag innebär i sig en omdefinition av regional kollektivtrafik och ger trafikhuvudmännen vidgade möjligheter att anpassa trafikutbudet efter växande dagspendlingsavstånd. Längst har denna regionförstoring gått när det gäller *regional tågtrafik* i storstadsregionerna. Den erbjuder bättre möjligheter än vägtrafiken att höja hastigheten i tätbebyggda

områden och har därmed starkt bidragit till att vidga pendlingsavstånden. På bara något decennium har en omfattande regional persontrafik byggts upp i Mälardalen samt i Väst- och Sydsverige med Stockholm, Göteborg och Malmö som noder. I och med att den spänner över läns- och till och med nationsgränser förutsätter den ett komplext samarbete mellan en rad länstrafikhuvudmän, SJ och andra operatörer. Problematiken belyses i avsnitt 2.3.5.

Exemplen från Norrland och Sydsverige tyder på att länstrafikhuvudmännens intresse av att bedriva persontrafik över länsgräns kommer att kvarstå, också med väsentligt större län än i dag. En sådan avreglering är dock, som framgått långt ifrån okomplicerad. Ett minimikrav måste vara att trafikhuvudmännen i de berörda länen är överens. Dessutom involveras andra aktörer: SJ har i dag ensamrätt på lönsam interregional trafik; är trafiken å andra sidan olönsam men samhällsekonomiskt önskvärd ska den upphandlas av Rikstrafiken. I det senare fallet har länstrafikhuvudmännen ett starkt ekonomiskt intresse av att förmå Rikstrafiken att upphandla trafiken. I det fall man ändå är intresserad att själv driva den är risken uppenbar att den bedöms inkräkta på SJ:s lönsamhet. Det kan tyckas både naturligt och önskvärt att lönsam trafik utsätts för konkurrens, också genom delvis annorlunda trafiklösningar. Man måste dock hålla i minnet att länstrafikhuvudmännen är skattesubventionerade och ej har samma förräntningskrav på sig som SJ. Vidgade möjligheter för trafikhuvudmännen att bedriva persontrafik över länsgräns torde därför även framgent komma att kräva en samhällsekonomisk bedömning i varje enskilt fall.

Finansiella konsekvenser av eventuella länssammanslagningar

En ny länsindelning med väsentligt färre och större län skulle ofrånkomligen resultera i att områden med olika ambitionsnivå i kollektivtrafiken slås samman. I den utsträckning underskottet i kollektivtrafiken finansieras genom landstingsskatten och trafikutbudet inte jämnas ut, medför det att skattebetalarna i områden med mindre utbyggd kollektivtrafik subventioner skattebetalarna i områden med bättre trafikutbud.

Denna problematik är välbekant redan inom befintliga län, där skillnaderna i trafikutbud ofta är stora mellan större tätorter och glesbygd. Den hanteras genom att underskottet i utpräglat lokal trafik också helt eller delvis finansieras via kommunalskatten.

Liknande lösningar kan givetvis tillämpas vid länssammanslagningar. När Västra Götalands län 1999 bildades valde man exempelvis en modell som i princip innebär att landstinget svarar för hela underskottet för resor över kommungräns, medan respektive kommun finansierar underskottet för resor inom kommunen.

Samtidigt är det viktigt att knyta samman kollektivtrafiksystemet till en sammanhängande helhet med ett trafikutbud och taxesystem som underlättar resor över kommungräns. Därför finansierar landstingen i samtliga län hela eller delar av underskottet i den kommungränsöverskridande trafiken. Ju mer heltäckande och sammanhängande trafikutbudet är, desto rimligare är en gemensam regional finansiering av underskottet. Det är bakgrunden till att man i Stockholms och Skåne län valt att finansiera hela underskottet via landstingsskatten, medan man i Västra Götalands län, med flera lokala arbetsmarknader, alltså valt en annan lösning.

Detta talar starkt för att det gemensamma huvudmannaskapet bibehålls och att kommuner och landsting (eller deras eventuella efterträdare) i respektive län även i framtiden får möjlighet att enas om en fördelningsnyckel som svarar mot de egna förutsättningarna och trafikpolitiska ambitionerna. Eventuella länssammanslagningar föranleder således inte i denna del någon förändring i lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik.

Skillnaderna i subventionsgrad mellan de län som kan komma att sammanföras av en ny länsindelning är heller inte dramatiska. Först om en sammanslagning mellan Stockholms län och några av dess grannlän blir aktuell blir denna problematik brännande. Ett skäl att sammanföra Stockholms, Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län, som redan 2015 beräknas utgöra en sammanhängande arbetsmarknadsregion, är just att trafikmässigt bättre knyta samman Mälardalen. Rimligen skulle därför en sådan länssammanslagning resultera i ett ökat trafikutbud och läger taxor i de tre sistnämnda länen, inte minst för resor till och från Stockholm. Skulle denna utjämning av trafikutbud inte anses tillräcklig för att motivera att hela underskottet finansieras via regionskattesedeln kan man givetvis välja en finansieringsmodell liknande den i Västra Götaland.

Det är också värt att notera att en förändrad länsindelning kan innebära att trafikhuvudmännen får trafikeringsrätten för trafik på väg och järnväg som i dag är interregional och som upphandlas av

Rikstrafiken. Ansvarskommittén har inte haft möjlighet att närmare granska denna fråga, men det kan tyckas naturligt att staten kompenserar trafikhuvudmännen ekonomiskt för den trafik man därmed övertar i en omfattning som motsvarar Rikstrafikens nuvarande kostnader för trafiken.[17]

IT, elektronisk kommunikation och post

Inom politikområdet IT, elektronisk kommunikation och post framstår en självständig regional uppgift som mindre självklar. Det hindrar inte att området har en given plats, som en integrerad del i det övergripande regionala utvecklingsprogrammet och genom att ett utvecklingsansvarigt regionalt organ kan spela en central roll som medfinansiär i angelägna projekt och/eller som arena för regional samordning.

Miljö

Vad gäller miljövård och naturvård vilar redan ett betydande ansvar på regional nivå för såväl förutsättningsskapande åtgärder som tillsyn och tillståndsgivning, i första hand på länsstyrelserna. I det förstnämnda fallet axlar emellertid också landstingen ett växande ansvar, inte minst i försökslänen; Västra Götalandsregionen och Region Skåne avsatte 2003 33 respektive 12 miljoner kronor på natur- och miljövård.

I avsnitt 2.3.4 och 2.3.5 beskrivs och analyseras miljöpolitiken med fokus på regional naturvård och miljövård. Där identifieras inte några avgörande problem i ansvarsfördelningen mellan nationell och regional nivå. Regionala organ, främst länsstyrelserna, har redan i dag ett omfattande och sammanhängande ansvar inom miljöpolitiken. Den avgörande frågan är i stället vilka uppgifter inom den regionala naturvården och miljövården som är att betrakta som utvecklingsinsatser och vilka som är av myndighetskaraktär och därför bör hållas isär från utvecklingsinsatserna. Denna fråga avhandlas i avsnitt 3.2 och resulterar i avsnitt 3.2.7 i en uppdelning av naturvården och miljövården i ett utvecklingsuppdrag och ett myndighetsuppdrag.

[17] En nyckelfråga är exempelvis Gotlandstrafiken, som vid en eventuell sammanslagning med Stockholms län eller Smålandslänen till denna del förvandlas till inomregional trafik.

3.2.5 Tvärsektoriella mål och politikområden

De tvärsektoriella politikområdena skiljer sig från andra politikområden med anknytning till regional utveckling genom att de nästan helt saknar egna anslag för utvecklingsinsatser. Fokus är i stället satt på att integrera deras mål och perspektiv i andra politikområden.

Underlag för överväganden

Ingen av de båda studierna av geografisk logik för uppgifter med anknytning till regional utveckling behandlar vare sig hållbar utveckling, jämställdhet eller integration. Också i övrigt är det svårt att finna handfasta underlag för överväganden om ansvarsfördelning för tvärsektoriella mål och politikområden. Jämställdhetspolitiska utredningens slutbetänkande (SOU 2005:66) *Makt att forma samhället och sitt eget liv* beskriver exempelvis jämställdhetsutvecklingen inom arbetsliv, utbildning och forskning samt utvecklingen av kvinnligt företagande, men ger föga vägledning om hur ansvarsfördelningen för uppgifter med anknytning till regional utveckling bör utformas utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Rimligen beror denna synbara brist på underlag på de tvärsektoriella politikområdens karaktär.

Analys och slutsatser

De resurser som i statsbudgeten öronmärkts för dessa tvärsektoriella politikområden och mål är jämförelsevis begränsade. Däremot innehåller de mål och perspektiv som måste införlivas i *alla* politikområden och på *alla* samhällsnivåer. Ansvarskommitténs uppdrag i denna del handlar således inte så mycket om att omfördela befogenheter och resurser. Snarare består den i att i utformningen av samhällsorganisationen beakta behovet av genomslag för tvärsektoriella mål.

Det råder knappast någon tvekan om att tvärsektoriella mål är betjänta av ett tvärsektoriellt arbetssätt, som säkerställer att de ej sorters bort som udda inslag inom de enskilda sektorerna. Det tvärsektoriella regionala utvecklingsuppdrag som ovan skisserats och som berör ett drygt dussin politikområden bör i sig underlätta strävandena att införliva hållbarhets-, jämställdhets- och

integrationsperspektiv i det regionala utvecklingsarbetet. Nationella mål är formulerade, och ett omfattande metodutvecklingsarbete pågår redan på såväl nationell som regional och lokal nivå. Därutöver bör de utvecklingsansvariga regionala organen ha ett självständigt ansvar att bryta ned dessa mål och omsätta dem i konkreta insatser inom ramen för den övergripande utvecklingsstrategin.

Folkhälsoarbete

Folkhälsoområdet utgör ett bra exempel på hur detta skulle kunna fungera. De elva folkhälsoområden som riksdagen 2003 lade fast (jfr avsnitt 2.4.4) visar att folkhälsopolitiken har en mycket bred ansats och kräver insatser inom alla samhällsplaneringens områden. Det innebär att kommunerna, snarare än landstingen, besitter de strategiska instrumenten för ett effektivt folkhälsoarbete. Kommunerna har dock inte samma tradition inom området och är i många fall för små för att bygga upp den nödvändiga kompetensen. Därför har i de flesta län samarbeten etablerats mellan kommunerna och landstingens folkhälso- eller samhällsmedicinska enheter. Detta samarbete behöver vidareutvecklas i form av en mer kraftfull och heltäckande samverkan, som inbegriper en större del av samhällsplaneringen.

Försöksverksamheten med ändra regional ansvarsfördelning har givit landstingen i Skåne och Västra Götalands län nya planeringsinstrument, som även är viktiga för folkhälsoarbetet, i form av regionala utvecklingsprogram, regionala tillväxtprogram, strukturfondsprogram och länsplaner för regional transportinfrastruktur. Det har också givit dem bättre förutsättningar och ökad legitimitet att, tillsammans med länets kommuner, delta i och regionalt samordna folkhälsoarbetet. I Skåne län har en folkhälsoberedning inrättats, med uppgift att leda, utveckla, samordna och följa upp folkhälsoarbetet och i Västra Götalands län har en folkhälsokommitté bildats med likartade uppgifter. I Västra Götalands län har man dessutom goda erfarenheter av finansiell samordning som kan ligga till grund för samordnad finansiering av förebyggande folkhälsoarbete.[18]

[18] Jfr promemorian (2006-12-19) *Regional utveckling – folkhälsa*, som utarbetats av Socialdepartementet efter förfrågan från Ansvarskommittén.

Ett regionalt organ med ett tvärsektoriellt regionalt utvecklingsuppdrag, av det snitt som diskuteras i detta avsnitt, innebär ytterligare möjligheter att bedriva och samordna ett effektivt regionalt folkhälsoarbete. Inte minst gäller det det regionplaneinstrument som föreslås förstärka RUP. Det skulle ge de regionala organen goda förutsättningar att överta och vidareutveckla landstingens folkhälsoarbete.

Ett sätt att göra detta skulle kunna vara att bryta ned nationella folkhälsomål i regionala mål, som inarbetas i det regionala utvecklingsprogrammet. En annan tanke som kan vara värd att utreda vidare är att inrätta regionala folkhälsocentra för kunskapsbildning och kunskapsspridning inom området. Båda dessa utvecklingslinjer förutsätter en nära samverkan med länets kommuner, men också med såväl högskolan och berörda statliga myndigheter som näringsliv och organisationer. Ett utvecklat regionalt folkhälsoarbete får inte begränsa det lokala arbetet, utan ska tvärt om ge det stöd. Med denna föresats i högsätet borde förutsättningarna vara goda för ett ömsesidigt befruktande, nationellt, regionalt och lokalt folkhälsoarbete.

3.3 Ansvarsfördelning mellan staten och den kommunala sektorn

Sammanfattning

En fullständig renodling av det regionala utvecklingsansvaret till antingen staten eller den kommunala sektorn är vare sig möjlig eller önskvärd – ansvaret kommer alltid att vara delat. Också i län där länsstyrelsen i försökslagens mening har det regionala utvecklingsansvaret har de kommunala organen viktiga uppgifter inom området. Omvänt kommer staten även med en långtgående kommunalisering av uppgifter att ha det yttersta ansvaret för den regionala utvecklingen och ansvara för betydelsefulla uppgifter också på regional nivå.

Den närmare ansvarsfördelningen handlar istället om att renodla och förtydliga roller och skapa utrymme för en sammanhållen, tvärsektoriell tillväxt- och utvecklingspolitik, men också en god samverkan. Strävan bör därför vara att skapa förutsättningar för ett tydligt och legitimt regionalt ledarskap som förmår mobilisera och

samordna de samlade utvecklingsresurserna och har mandat att företräda regionen i omvärlden.

När det gäller vem som bör axla detta ledarskap, ett kommunalt eller ett statligt organ, vägs argument för ett kommunalt ledarskap under rubrikerna:

- Demokratiargument.
- Effektivitetsargument.
- Decentraliseringsargument.
- Renodlade roller.

mot argument för ett statligt ledarskap under rubrikerna:

- Samordning med andra statliga verksamheter.
- Genomslag för den nationella politiken.
- Värna om den nationella sammanhållningen.
- Regional balans.

Med stöd av tidigare utredningar i regionfrågan samt de utvärderingar av försöksverksamheten som nyligen genomförts görs en avvägning mellan dessa argument, som utmynnar i att fördelarna med ett *kommunalt, politiskt ledarskap* överväger. Ställningstaganden till regional utvecklingsstrategi och avvägningar mellan olika insatser bör således göras av ett kommunalt organ och hållas isär från renodlad myndighetsutövning, som i stället är en naturlig statlig uppgift. Därmed utkristalliserar sig i två parallella uppdrag:

- Ett *utvecklingsuppdrag* som handlar om att prioritera, samordna och genomföra olika utvecklingsinsatser utifrån en sammanhållen strategi. Detta uppdrag är politiskt till sin karaktär och är knutet till det regionala ledarskapet.
- Ett *myndighetsuppdrag*, som handlar om tillsyn, tillståndsgivning och annan rättstillämpning, samt om uppföljning, utvärdering och tvärsektoriell kunskapsbildning. Detta uppdrag ska bidra till ett mer samlat statligt uppträdande på regional nivå.

Avgränsningen mellan dessa båda uppdrag är långt ifrån given. För det första hamnar ett antal uppgifter i en ”gråzon” mellan dem. Främst gäller det stöd till enskilda företag inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken, landsbygdspolitiken och jordbrukspolitiken. Medan de båda sistnämnda stödformerna knappast medger något utrymme för regional anpassning, är företagsstöden

inom den regionala utvecklingspolitiken redan ett väl integrerat finansieringsinstrument i tillväxt- och strukturfondsprogram och bör därför ses som en del av det övergripande utvecklingsuppdraget. I takt med att landsbygdspolitiken omdisponeras från detaljreglerade stöd till enskilda jordbruksföretag till bredare utvecklingsinsatser kan också den integreras i det övergripande utvecklingsansvaret.

För det andra kan villkoren för ett eventuellt kommunalt övertagande av tidigare statliga uppgifter utformas på olika sätt, allt ifrån att tillämpa ett detaljerat statligt regelverk, via avtalslösningar till ett självständigt genomförande- och finansieringsansvar. Även om olika lösningar kan tänkas under en övergångsperiod bör ett kommunalt ansvar långsiktigt ge ett visst handlingsutrymme.

För det tredje bör ansvaret för den förutsättningsskapande regionala naturvården – rumslig planering och friluftsliv, skötsel av naturreservat och annat fältarbete – integreras i det regionala utvecklingsuppdraget, medan ansvaret för tillsyn och beslut om områdesskydd förblir en statlig uppgift. Inom kulturmiljöområdet bör länsstyrelsernas uppgifter renodlas till tillsynsrollen, medan fördelning av kulturmiljövårdsanslaget blir en regionkommunal uppgift.

Verksamhetsgenomgångens fjärde huvudfråga rör ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn för de uppgifter med anknytning till regional utveckling som har en huvudsakligen regional logik. Som en bakgrund tecknas inledningsvis i avsnitt 3.3.1 den historiska utvecklingen av ”regionfrågan”. Därefter redovisas de nyligen genomförda utvärderingarna av försöksverksamheten och refereras en studie av samverkansorganen. Med detta som grund förs ett principresonemang om ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn och utmynnar i ett antal slutsatser.

3.3.1 Tidigare reformer och utredningar

Idén att samla den regionala administrationen under en folkvald församling har djupa rötter, men fördes in i rikspolitiken av ett par centerpartistiska motioner 1963 och 1964. Syftet var att fördjupa demokratin, men också att balansera de tendenser till ökad centralstatlig styrning, som motionärerna tyckte sig se.

Länsdemokratiutredningarna

Motionerna resulterade i *länsdemokratiutredningen*, som 1968 föreslog att regionala förvaltningsuppgifter skulle överföras från statliga organ till landstingen, detta för att öka länsinvånarnas inflytande över den regionala utvecklingen. Förslaget övertygade dock inte den socialdemokratiska regeringen och genomfördes aldrig. I stället utrustades länsstyrelserna med lekmannastyrelser. Länsdemokratifrågan drevs dock vidare av främst centerpartiet och folkpartiet med partiellt stöd av moderaterna och vänsterpartiet.

Hösten 1974 presenterade *länsberedningen*, som tagit vid efter länsdemokratiutredningen, sitt slutbetänkande och konstaterade där att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun var i stort sett väl avvägd. Den socialdemokratiska regeringens proposition våren 1976 slog också fast att länsstyrelserna skulle ha huvudansvaret för den regionala samhällsplaneringen och att regeringen skulle utse dess styrelse, även om kommunerna och landstinget skulle nominera huvuddelen av ledamöterna. Innan det resulterande riksdagsbeslutet hann träda i kraft genomdrev dock den nya borgerliga regeringen att samtliga ledamöter skulle utses av landstingen.

Redan hösten 1976 tillsatte den borgerliga regeringen en ny utredning, *länsdemokratikommittén*. Flera regeringsombildningar, med åtföljande tilläggsdirektiv, bidrog till att kommittén först våren 1982 kunde presentera sitt slutbetänkande. Trots regeringsdirektiv om att länsdemokratireformen nu skulle fullföljas föreslog kommittén endast smärre förändringar inom ramen för ett fortsatt statligt huvudansvar för den regionala utvecklingen. Den socialdemokratiska regering som samma höst tillträdda valde också andra vägar för att förnya den regionala samhällsorganisationen. Den huvudsakliga strategin under 1980-talet blev att samordna den statliga länsförvaltningen runt länsstyrelserna.

Regionutredningen och Västsverigeutredningen

När länsdemokratifrågan i slutet på 1980-talet åter blev brännande hade argumentationen vidgats. Vid sidan av strävandena efter ökad demokratisk förankring talade man nu också om behovet av regional samling, resursmobilisering och senare även om att närma sig ”regionernas Europa”. Som en följd av ett växande antal

motioner och en gemensam skrivelse från Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet tillsatte regeringen våren 1991 Regionutredningen med Bengt Owe Birgersson som ensamutredare, med uppdrag att analysera den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad.

I fokus för utredningen stod behovet av en samordning av det regionala utvecklingsansvaret. I betänkandet *Regionala roller – en perspektivstudie* (SOU 1992:63) skisseras tre alternativa modeller för den regionala samhällsorganisationen:

- *Statligt regionalt ansvar,* där staten behåller det regionala utvecklingsansvaret, med länsstyrelsen som sammanhållningsansvarig.
- *Kommuner i samverkan,* där landstingen avskaffas och kommunerna genom olika samverkansorgan löser regionala uppgifter, inklusive den regionala utvecklingen.
- *Regionalt folkstyre,* där landstingen ersätts av regionfullmäktige, som även har ett sammanhållet ansvar för den regionala utvecklingen.

Regionutredningen studerade också den geografiska indelningen och skisserade tre alternativ, samtliga med färre och större län. Några konkreta förslag till ny länsindelning presenterades emellertid inte.

Parallellt med Regionutredningen utredde Birgersson också länsindelningen i Västsverige. I betänkandet *Västsverige – region i utveckling* (SOU 1992:66) föreslog Västsverigeutredningen att kommunerna och landstingen i Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs och Hallands län skulle bilda ett regionförbund. Detta föreslogs få ett sammanhållet ansvar för den regionala utvecklingen och överta uppgifter från såväl länsstyrelserna som landstingen.

Regionberedningen

Regionutredningens analys överlämnades 1992, utan att sändas ut på remiss, till en parlamentarisk kommitté, Regionberedningen. I sitt slutbetänkande, *Regional framtid* (SOU 1995:27), förordade beredningen entydigt ett fördjupat regionalt självstyre och föreslog att det regionala utvecklingsansvaret skulle överföras från länsstyrelserna till landstingen, vars konstitutionella ställning dock ej skulle förändras. Samtidigt föreslogs att länsstyrelsernas roll som

statens företrädare skulle renodlas och att dess lekmannastyrelser, som en konsekvens härav, skulle avvecklas.

Man föreslog också att Kristianstads och Malmöhus län skulle slås samman till Skåne län samt att Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län samt Kungsbacka kommun skulle slås samman till Västra Götalands län. Eventuella förändringar av länsindelningen i övrigt måste bygga på lokala och regionala initiativ, framhöll kommittén.

Propositionen Regional framtid

Remissbehandlingen av Regionberedningens förslag gav ett blandat resultat. Medan landstingen gav förslaget ett starkt stöd var meningarna bland kommunerna mer skiftande. Statliga myndigheter var till övervägande delen kritiska till förslagen.

Resultatet blev också något av en kompromiss. Under 1996 och 1997 presenterade regeringen tre propositioner, varav den viktigaste var *Regional framtid* (1996/97:36). Den godtogs av riksdagen och resulterade i följande förändringar:

- Den 1 januari 1997 bildades Skåne län och ett år senare Västra Götalands län, i enlighet med Regionberedningens förslag – med den skillnaden att Kungsbacka kommun blev kvar i Hallands län. Habo och Mullsjö kommuner överfördes också, efter folkomröstning, till Jönköpings län.
- Också landstingen i de båda nya storlänen slogs samman och övertog ansvaret för hälso- och sjukvården och andra regionala frågor från Malmö respektive Göteborgs kommun, vilka tidigare varit landstingsfria. Härigenom bildades i samband med valen 1998 *Region Skåne* och *Västra Götalandsregionen.*
- En försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning inleddes i Kalmar, Gotlands, Skåne och Västra Götalands län. I Gotlands län inleddes samtidigt en försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning. Den innebar att länsarbetsnämnden och skogsvårdsstyrelsen inordnades i länsstyrelsens organisation.

Det är viktigt att notera att sammanslagningen av länen och landstingen alltså inte är någon försöksverksamhet.

Försöksverksamheterna

Riksdagsbeslutet innebar att försöksverksamheterna skulle vara till utgången av 2002, men i övrigt variera något mellan länen. Gemensamt för samtliga fyra län var dock att ett regionalt självstyrelseorgan övertog det regionala utvecklingsansvaret från främst länsstyrelsen, ett ansvar som enligt *lagen* (1996:1414) *om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning* omfattade:

- regional utvecklingsplanering,
- användning av regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel,
- planering av och beslut om regional transportplan, samt
- beslut om fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner (utom i Västra Götalands län, där detta ej ingick i försöksverksamheten).

I Skåne och Västra Götalands län har *Region Skåne* och *Västra Götalandsregionen,* sedan den 1 januari 1999 axlat detta sammanhållna regionala utvecklingsansvar. Här fick alltså de nya landstingen genom försöksverksamheten status som regionala självstyrelseorgan.

I Kalmar län – och under 18 månader även i Skåne län – bildades ett regionförbund, som från och med den 1 juli 1997 övertog ansvaret för den regionala utvecklingen. Det hade landstinget och kommunerna som huvudmän och övertog, förutom ovan nämnda statliga uppgifter, även landstingets tidigare ansvar för regional kulturverksamhet, näringspolitik med mera. Verksamheten finansierades med statliga anslag samt med bidrag från landstinget och kommunerna. I Kalmar län skapades således ett indirekt valt regionalt organ, vid sidan av landstinget och utan egen beskattningsrätt.

I Gotlands län, som saknar landsting och utgör en enda kommun, var det naturligt att denna den 1 juli 1997 fick ansvaret för den regionala utvecklingen. Här axlade således ett direktvalt lokalt och regionalt självstyrelseorgan med egen beskattningsrätt det regionala utvecklingsansvaret.

Den parlamentariska regionkommittén (PARK)

En tid innan försöksverksamheten inleddes, den 29 maj 1997, tillsatte regeringen Den parlamentariska regionkommittén (PARK) med uppdrag att följa upp försöksverksamheterna och lämna förslag till hur ansvaret mellan staten och de kommunala självstyrelseorganen i framtiden skulle fördelas. PARK hade även i uppdrag att göra mer generella överväganden om statens egen organisation på regional nivå, vilka den redovisade i delbetänkandet *Regional frihet och statligt ansvar* (SOU 1998:166).

En avgörande svårighet var att uppdraget skulle slutredovisas redan hösten 2000, när försöksverksamheterna hållit på i bara 1½–3 år. Det pekar också PARK på i sitt slutbetänkande *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning* (SOU 2000:85) och föreslog bland annat därför att försöksverksamheten skulle förlängas till och med 2006. Med hänvisning till att dittillsvarande erfarenheter varit övervägande positiva och att initiativ i samma riktning tagits i ett stort antal andra län, föreslog man också att försöksverksamheten skulle utvidgas till ytterligare län. Förutsättningen var dock att samtliga kommuner och landstinget och det stora flertalet partier stod bakom ansökan, liksom att den åtföljdes av en tydlig politisk viljeinriktning.

Man pekade också på behovet av en tydligare rollfördelning mellan de nya regionala självstyrelseorganen och länsstyrelserna: man ville anpassa regelverket för försöksverksamheten till den kommunala självstyrelsens principer och fullfölja överförandet av det regionala utvecklingsansvaret genom att ge självstyrelseorganen ett mer fullständigt ansvar inom områden som regionalpolitik, regional näringspolitik, regional kulturpolitik samt regional infrastrukturplanering. Dessutom föreslogs att även Västra Götalands län skulle omfattas av försöksverksamheten inom kulturområdet.

Försöksverksamheten med vidgad statlig länsförvaltning i Gotlands län fick betydande kritik, men föreslogs ändå förlängas.

Remissbehandlingen visade på ett massivt stöd för PARK:s förslag bland kommuner och landsting, som genomgående förordade att regionala självstyrelseorgan skulle bildas i alla län som så önskade. Ett halvdussin län anmälde också intresse av att ingå i en utvidgad försöksverksamhet. Många statliga myndigheter menade dock att det saknades grund för en generell reform och

förordade en förlängning av försöksverksamheten, utan att den utvidgades.

Propositionen Regional samverkan och statlig länsförvaltning

Den 27 september 2001 presenterade regeringen propositionen 2001/02:7 *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*. Där föreslogs att försöksverksamheten skulle upphöra. I stället gavs kommuner och landsting i samtliga län möjlighet att bilda så kallade *samverkansorgan.* Dessa har en svagare ställning och mer begränsade befogenheter än de regionala självstyrelseorganen (jfr nedan). I Skåne och Västra Götalands län kunde dock landstingen få axla rollen som samverkansorgan, och på Gotland föreslogs kommunen få motsvarande roll. I samtliga fyra försökslän lät man också samverkansorganen under ytterligare fyra år få behålla beslutanderätten över de regionalpolitiska medlen.

Vidare förslogs att länsstyrelsernas styrelser skulle utses av regeringen och att den rättsliga regleringen av länsexpertfunktionerna skulle avskaffas. Länsstyrelsernas ansvar för att samordna statliga regionala insatser betonades. Dessutom föreslogs att försöket med vidgad samordnad länsförvaltning på Gotland skulle förlängas.

Under riksdagsbehandlingen samma höst yrkade partimotioner från centerpartiet, folkpartiet, kristdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet på att försöksverksamheten skulle förlängas och utvidgas till flera län samt att begreppet självstyrelseorgan skulle bibehållas. Dessutom yrkade man på en permanent lagstiftning med direktvalda regionala självstyrelseorgan i hela landet från och med 2007. Partimotionen från vänsterpartiet sa dock inget om det permanenta organets form. Partimotionen från moderaterna tillstyrkte förslaget om samverkansorgan, men begärde att försökslagstiftningen skulle förlängas för Skåne.

Det riksdagsbeslut som togs i januari 2002 överensstämde i huvudsak med propositionen. Den viktigaste skillnaden var att försöksverksamheten kom att förlängas till och med 2006 i Skåne och Västra Götalands län.

Samverkansorgan

Riksdagsbeslutet innebar bland annat att kommunalförbund i alla län, efter anmälan till regeringen, från och med den 1 januari 2003 kunde få status som samverkansorgan. Villkoret är att samtliga länets kommuner är medlemmar och står bakom anmälan. Även landstinget kan men behöver inte vara medlem.

Precis som de regionala självstyrelseorganen övertar samverkansorganen från respektive länsstyrelse befogenheten att

- utarbeta program för länets utveckling och samordna utvecklingsinsatserna för dess genomförande,
- besluta om länsplaner för regional transportinfrastruktur,
- samordna arbetet med regionala tillväxtprogram (de tidigare tillväxtavtalen),
- bereda strukturfondsärenden (främst Mål 1- och Mål 2-ärenden).

Till skillnad från försökslänen är det dock fortfarande länsstyrelserna som beslutar om företagsstödet i län med samverkansorgan. Projektmedlen delas mellan samverkansorganet och länsstyrelsen. Normen i län med samverkansorganen har gradvis förändrats och innebär att samverkansorganen 2005 fått 40 % av länsanslaget och länsstyrelsen resten. Vidare ersätts samverkansorganen för de administrativa kostnader som det nya ansvaret medför. I praktiken har det handlat om kostnader för de 3–6 personer man från länsstyrelsen övertagit arbetsgivaransvaret för.

Den 1 januari 2003 bildades samverkansorgan – förutom i Kalmar och Gotlands län – i fem län: Uppsala, Östergötlands, Blekinge, Hallands och Dalarnas län. Den 1 juli 2004 bildades ett samverkansorgan i Södermanlands län och den 1 januari 2005 i Jönköpings län. Den 1 januari 2007 bildas också samverkansorgan i Kronobergs, Värmlands, Örebro och Gävleborgs län. I samtliga dessa län tillhör landstinget huvudmannakretsen. I samtliga län har samverkansorganet även ersatt det regionala kommunförbundet, som avvecklats.[19]

Denna ordning återspeglar det faktum att samverkansorganen huvudsakligen arbetar med tidigare kommunala och landstingskommunala uppgifter och resurser. Från landstingen har sam-

[19] Den 1 januari 2006 uppgick Kommunförbundet i Dalarna i Region Dalarna.

verkansorganen övertagit den regionala utvecklingsverksamheten (engagemanget i ALMI Företagspartner, turismfrågor och högskolefrågor, projektverksamhet med mera). I många län har de även övertagit ansvaret för regional kulturverksamhet från landstingen och i Hallands län också naturbruksskolor och folkhögskolor. Som ett arv från tiden som försökslän besitter också samverkansorganen i Kalmar och Gotlands län en mer vidsträckt uppsättning statliga utvecklingsinstrument än övriga samverkansorgan. I avsnitt 2.5.2 ges en överblick över de resurser de kommunala samverkansorganen disponerar.

3.3.2 Utvärdering av försöksverksamheten

Försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län har utvärderats under 2004 på uppdrag av regeringen. Statskontoret har analyserat frågan om försöksverksamheten har bidragit till bättre samordning och därmed bättre resursutnyttjande i länet, medan Högskolan i Halmstad har prövat frågan om försöksverksamheten bidragit till en bättre demokratisk förankring av de regionala utvecklingsfrågorna.

Effekter på det regionala utvecklingsarbetet

I rapporten (2004:32) *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland* konstaterar Statskontoret att den nya ansvarsfördelningen fungerar bra i båda län och pekar på följande fördelar med nyordningen:

- Det har skapat ett tydligt forum för överväganden, beslut, ansvarstagande och förankring på politisk nivå.
- Legitimiteten i företrädarskapet och den egna beskattningsrätten har skapat ytterligare beslutskraft.
- Samordningen med annan verksamhet inom de nya organisationerna har skapat ett mervärde.

Man finner också att självstyrelseorganen har lagt ned ett större arbete på de regionala utvecklingsstrategierna än i jämförelselänen samt att man använder de statliga utvecklingsmedlen mer tillväxtorienterat och mindre för att stödja svagare delar av länen. Man har även framgångsrikt tillvaratagit sina intressen i den senaste

planeringsomgången inom infrastrukturområdet, så framgångsrikt att utredarna betonar vikten av att samtliga län får samma möjligheter att hävda sina intressen. Samtidigt konstaterar man att det är svårt att isolera effekterna av den ändrade ansvarsfördelningen. De resultat man funnit kan också vara effekter av länssammanslagningarna och den positiva dynamik som skapades när aktörer i länen drev fram försöksverksamheten, liksom av de egna utvecklingsresurser som mobiliserats. Ytterst är ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn en politisk fråga.

Vad gäller framtida utvecklingsvägar noterar man att det finns en betydande samordningspotential inom den kommunala sektorn; man pekar bland annat på kollektivtrafiken, kulturen och näringslivsutveckling. Man skisserar också vägar mot ett ökat regionalt ansvar, där självstyrelseorganen får större frihet att bedriva dessa uppgifter, på samma sätt som inom andra, oreglerade områden. Inom infrastrukturområdet skulle regionala organ genom skatteväxling kunna överta en större del av finansieringsansvaret. Inom kulturområdet skisserar man tre olika modeller för ökat regionalt ansvarstagande, men tycks förespråka en modell med utvecklingsavtal mellan stat och region, efter förebild från Västra Götalands län. Man konstaterar slutligen att ett ökat regionalt ansvarstagande öppnar för en renodling av länsstyrelsernas verksamhet i riktning mot förvaltnings- och tillsynsärenden.

Effekter på demokratin

I rapporten *Regionförsök och demokrati* prövar Högskolan i Halmstad på motsvarande sätt om försöksverksamheten vitaliserat den regionala demokratin. Utredaren anför att såväl bristen på jämförelsematerial som studiens ringa omfattning gör det svårt att dra några mer långtgående slutsatser. Det är också ”svårt att göra gällande att regional utvecklingspolitik blivit en betydelsefull angelägenhet för gemene man”.[20] Man konstaterar dock att båda regionerna har gjort betydande demokratipolitiska ansträngningar och att det totalt blivit fler plus än minus om man jämför med PARK:s utvärdering.

Även om man ännu knappast kan tala om några ”medborgarnas regioner” ger skilda medborgargrupper – intresseorganisationer, folkrörelser och ideella föreningar – försöksregionerna sitt

[20] Högskolan i Halmstad (2004), s. 134.

principiella samtycke. Också de politiska partierna, med viss reservation för moderaterna i Västra Götalands län, ger försöken ett starkt principiellt stöd och vill att de permanentas. Försöksverksamheten har aktiverat partierna, även de interna relationerna mellan olika nivåer i partiorganisationerna. En svaghet som utredaren pekar på är dock att det demokratiska ansvaret urholkas av detaljreglering av övertagna uppgifter; en ökad politisk handlingsfrihet efterlyses därför.

Försöksregionerna har gjort stora ansträngningar för att bli en ”kommunernas region”, men har därvid valt delvis olika vägar: I Västra Götalands län har en formaliserad beredningsstruktur skapats där regionen samverkar med de fyra delregionala kommunförbunden i tre beredningsgrupper. I Skåne län samverkar regionen direkt med de 33 kommunerna i en mer informell nätverksstruktur. Fördelen med den förstnämnda modellen är att den ger en tydligare och mer kontinuerlig samverkan, medan den senare modellen möjliggör direktkontakt med de enskilda kommunerna. Båda försökslänen visar på behovet av delregional politik och organisering i stora regioner, samtidigt som den stora regionens utvecklingspotential tillvaratas.

3.3.3 Erfarenheter av samverkansorganen

Samverkansorganen är en sentida skapelse, men har lika fullt haft mycket olika tid att bygga upp sin verksamhet: medan Gotlands kommun och Regionförbundet i Kalmar län i huvudsak arbetar med samma uppgifter som när försöksverksamheten inleddes den 1 juli 1997 kom flertalet av samverkansorganen i gång den 1 januari 2003 och det fyra senaste så sent som den 1 januari 2007. Dessutom förfogar de, som ovan framgått, inte endast över olika statliga resurser och befogenheter, utan har även starkt skiftande uppdrag från sina huvudmän.

Unga, pigga organisationer…

Allt detta gör det svårt att dra några mer bestämda slutsatser om hur väl samverkansorganen motsvarat förväntningarna. På uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting har lika fullt konsultföretaget Ramböll Management försökt kartlägga

hittillsvarande erfarenheter. Resultatet presenteras i rapporten *Styrkan i samverkan*.

Man pekar där på just ovanstående svårigheter att dra några bestämda slutsatser, men målar ändå upp en bild av unga, optimistiska organisationer som påtagligt ökat intresset för regionala utvecklingsfrågor i kommunerna och ofta varit innovativa i sättet att ta sig an utvecklingsfrågorna, som fallet gärna blir i samband med huvudmanna- och paradigmskiften. Man har också lagt ned ett stort arbete på att överta och bygga upp ny verksamhet och mejsla ut sin roll såväl i förhållande till sina huvudmän som till omvärlden.

…med oklar roll och auktoritet…

Just den tid och energi detta tagit pekar på två avgörande svagheter med denna organisationslösning – de begränsade resurser man disponerar och den otydliga rollfördelningen gentemot i första hand länsstyrelsen, som ju behållit huvuddelen av länsanslaget. Många samverkansorgan uppfattar inte att vare sig riksdag och regering eller statliga sektorsmyndigheter helhjärtat står bakom dem och deras samordnande roll i den regionala utvecklingspolitiken, med påföljd att mycket tid och energi går åt till att skapa sig manöverutrymme.

Det har inneburit att flertalet samverkansorgan ännu inte kunnat lägga ned den tid och de resurser de kanske skulle önska på demokratisk förankring; fokus har av nöden varit på interna arbetsformer och samspelet med andra utvecklingsaktörer.

…och instabila förutsättningar

Ett annat problem som lyfts fram i rapporten är att samverkansorganen såväl juridiskt som finansiellt är tämligen bräckliga konstruktioner. Det räcker att en av länets kommuner anmäler utträde för att kommunalförbundet ska förlora sin status som samverkansorgan. Detta utgör, enligt rapporten, ett reellt hot i vissa regioner och medför att man undviker att arbeta med alltför konfliktpräglade frågor.

Också finansiellt är samverkansorganen i händerna på sina huvudmän. Några har löst detta med långsiktiga finansieringsavtal,

medan andra för löpande förhandlingar med sina medlemmar, vilket kan ge en viss osäkerhet, men i gengäld ökar flexibiliteten. Ett särskilt dilemma i detta sammanhang, som också påtalas i rapporten, är att landstingen för de flesta samverkansorgan är den viktigaste finansiären, men lika fullt ofta är den huvudman som har minst med samverkansorganet att göra. Det beror på att man överlämnat alla eller huvuddelen av sina egna resurser för regional utveckling, inte sällan till priset av att man förlorat såväl sin egen beställarkompetens som ett politiskt organ som behandlar regionala utvecklingsfrågor. Med alltför få beröringspunkter mellan landstingen och samverkansorganen finns det en uppenbar risk att de förra, i tider av ekonomiska åtstramningar, börjar ifrågasätta sina anslag till samverkansorganen.

3.3.4 EuroFutures underlagsrapport

I februari 2006 överlämnade konsultföretaget EuroFutures rapporten *Ansvarsfördelningen på regional nivå – hur kan den se ut i praktiken?,* som utarbetats för Ansvarskommitténs räkning. Rapporten utgör en fortsättning på den studie, *Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda,* som EuroFutures och Nordregio tillsammans gjorde under 2005. Där identifierades ett antal uppgifter med anknytning till regional utveckling som bör hanteras på regional nivå, snarare än på nationell eller lokal nivå. I sin andra rapport har EuroFutures gått vidare och försökt att besvara frågan hur ansvaret för dessa regionala uppgifter ska fördelas mellan staten och den kommunala sektorn. Utgångspunkten för uppdraget var det regionala utvecklingsuppdrag och den indelning i nio län som identifierades i den första studien. Man har också utgått ifrån att det finns en statlig länsförvaltning, *länsstyrelsen*, liksom ett kommunalt organ, benämnt *regionkommun*, i varje län.

Det övergripande svar man ger är att uppgifter som har ett politiskt innehåll, som sätter mål samt prioriterar och fördelar resurser, bör hanteras av regionkommunen, medan mer renodlade myndighetsuppgifter som tillsyn och tillståndsprövning, uppföljning och utvärdering, kontroll och bevakning av riksintressen bör anförtros länsstyrelsen. Härigenom åstadkommes en tydlig rollfördelning, där politiska avvägningar och rättstillämpning hålls isär, samtidigt som uppgifter som kan leda till att länsstyrelsen

uppfattas som länets företrädare gentemot staten överförs till regionkommunen. Med denna övergripande rollfördelning och en indelning i nio län som utgångspunkt skisserar EuroFutures därpå ett tänkbart ”utvecklingsuppdrag” för regionkommunerna inom fem områden. Det omfattar:

- inom *infrastrukturområdet* ett sammanhållet ansvar för att planera och finansiera regionala vägar och järnvägar samt regional kollektivtrafik, liksom planeringsansvar för regionala flygplatser,
- inom området *planering* en ny rumslig regionplanering som utgår från den regionala utvecklingsplaneringen (RUP), samt ansvaret för utvecklingsprojekt inom naturmiljö och kulturmiljö med medel från Naturvårdsverket respektive Riksantikvarieämbetet,
- inom *utbildningsområdet* att med hjälp av en regional ”yrkesutbildningspåse” samordna de yrkesinriktade utbildningarna i länet, samt att föreslå ledamöter till styrelserna i universitet och högskolor,
- inom *arbetsmarknadspolitiken* en försöksverksamhet i Västra Götalands län, där ansvaret för planering, prioritering och upphandling av arbetsmarknadsutbildningar överförs till regionkommunen, samt
- inom den r*egionala utvecklingspolitiken* att utifrån ett tvärsektoriellt regionalt perspektiv fördela statliga resurser inom området, bland annat genom att köpa tjänster från statliga myndigheter och andra aktörer inom området.

I rapportens inledande kapitel görs även en ansats att utveckla länsstyrelsernas myndighetsroll. Där betonas att länsstyrelserna, också med den föreslagna rollfördelningen, kommer att förbli viktiga samarbetspartners för kommuner och regionkommuner inom tillväxt- och utvecklingsområdet. Inom vart och ett av de fem områdena identifieras även uppgifter för länsstyrelserna.

3.3.5 Principdiskussion

Som ovan visats finns det två grundläggande skäl till att insatserna för att skapa goda förutsättningar för tillväxt och utveckling i växande utsträckning koncentrerats till regional nivå. *Dels* har regionförstoring och en globaliserad ekonomi medfört att allt fler

tillväxt- och utvecklingspolitiska instrument fått en företrädesvis regional logik. *Dels* har såväl staten som den europeiska sammanhållningpolitiken sökt ta vara på denna möjlighet att anlägga ett territoriellt perspektiv på tillväxt- och utvecklingspolitiken, som ett komplement till det förhärskande sektoriella perspektivet, i den rimliga förhoppningen att det är enklare att åstadkomma den nödvändiga sektorssamordningen på regional än på nationell eller europeisk nivå.

Som ovan också visats har dessa intentioner inte fullföljts. Ännu disponerar sektorsorgan – främst Arbetsmarknadsverket, trafikverken samt universitet och högskolor – 95 % av statens samlade resurser för regional utveckling. Ännu ”biter” territoriella utvecklingsinstrument som de regionala tillväxtavtalen inte på sektorspolitiken. Ännu är antalet regionala utvecklingsaktörer alltför stort, med dubbelarbete, revirstrider och oklara ansvarsförhållanden som följd. Den grundläggande frågan det senaste dryga decenniet har varit just ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn för frågor med anknytning till regional utveckling.

Utgångspunkter för överväganden

Av Ansvarskommitténs tilläggsdirektiv framgår att strävan är att skapa en samhällsorganisation som ökar effektiviteten och underlättar överblick och insyn. Ambitionen måste därför vara att så långt som möjligt *renodla och förtydliga ansvar* och skapa utrymme för en *sammanhållen, tvärsektoriell* tillväxt- och utvecklingspolitik. Även med höga ambitioner i detta avseende finns det gränser för hur stora beslutsbefogenheter och resurser som kan regionaliseras. Det finns också en uppenbar risk att ”slänga ut barnet med badvattnet” med en alltför långtgående och stelbent upprensning i floran av aktörer.

Det är därför svårt att tänka sig något annat än att det även framgent kommer att finnas ett betydande antal regionala utvecklingsaktörer såväl bland kommunala som statliga aktörer, och såväl bland territoriella organ som sektorsorgan. En viktig strävan måste därför vara att skapa förutsättningar för ett tydligt och legitimt *regionalt ledarskap* som förmår mobilisera och samordna de samlade utvecklingsresurserna och har mandat att företräda regionen i omvärlden.

> Möjligheterna att utveckla en regional tillväxtarena – som förutsätter många svåra prioriteringsbeslut – vilar ytterst på att regioninvånarna uppfattar att det finns en ledning i regionen som representerar deras intressen. Att regionens företrädare har legitimitet att göra dessa inomregionala prioriteringar och att de också kan företräda regionens intressen externt,

konstaterar Norderegio och EuroFutures i den studie de företagit för kommitténs räkning.[21]

En avgörande fråga är således vem som har bäst förutsättningar att uppbära detta regionala ledarskap, att nominellt axla huvudansvaret för den regionala utvecklingen, ett kommunalt organ eller ett statligt organ.

Argument för ett kommunalt huvudansvar

Argumenten för att regional utveckling bör vara ett kommunalt ansvar följer i allmänhet någon av följande fyra huvudlinjer:

- *Demokratiargument*. Genom att underställa utvecklingsfrågorna en politisk församling som utses av regionens egna invånare får regioninvånarna möjlighet att i val utkräva ansvar för hur dessa frågor hanteras. Detta argument blir tydligast om det rör sig om ett direktvalt organ, men har giltighet även för ett indirekt valt organ. Man brukar också hävda att ett mer sammanhållet utvecklingsansvar än i dag i sig kan fördjupa demokratin, i och med att det gör utvecklingsfrågorna mer överblickbara och lättillgängliga i opinionsbildningen.
- *Effektivitetsargument*. Strävan att samla ansvaret för regionala utvecklingsfrågor och tillämpa ett sektorsövergripande arbetssätt är, hävdar många, lättare att uppnå om huvudansvaret läggs på ett kommunalt organ, eftersom detta anses ha större demokratisk legitimitet och eftersom den kommunala sektorn i de flesta län redan disponerar mångdubbelt större resurser för regional utveckling än statliga länsorgan. Eftersom dessa kommunala utvecklingsinsatser till stor del är frivilliga anses det orealistiskt att förbjuda de ansvariga kommunala organen att bedriva verksamheten och överföra resurserna till ett statligt organ. Dessutom är den sammanvägning mellan olika politik-

[21] Nordregio och EuroFutures (2005), s. 38.

områden som krävs – att formulera en sammanhållen strategi och göra tvärsektoriella prioriteringar – utpräglat politisk till sin karaktär. Detta senare resonemang vilar med andra ord på såväl demokrati- som effektivitetsargument.

- *Decentraliseringsargument*. Övertagandet av ansvaret för delar av tillväxt- och utvecklingspolitiken ses av många som ett led i en önskvärd decentralisering av samhällsuppgifter från staten till den kommunala sektorn och därmed i överensstämmelse med principen om lägsta effektiva nivå. Volymmässigt är de uppgifter som överförts inom ramen för försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning försvinnande små, om man jämför med de uppgifter som kommuner och landsting ansvarar för inom vård, skola och omsorg. Också ett väsentligt vidgat självstyrelseansvar på liknande premisser som för vård, skola och omsorg – med finansieringsansvar och där staten svarar för nationella mål, övergripande regelverk och interregional utjämning – skulle endast öka den kommunala sektorns omsättning med några få procent.
- *Renodlade roller*. Länsstyrelserna har i dag dubbla roller. Formellt är de statens företrädare i länet och utövar bland annat tillsyn över såväl kommunala organ som näringslivet. I realiteten uppfattas de dock ofta snarare som länets företrädare gentemot staten och har dessutom till uppgift att stimulera tillväxt och utveckling i det näringsliv man samtidigt utöver tillsyn över. Ett kommunalt huvudansvar för regional utveckling ger utrymme att renodla länsstyrelsernas roll till tillsyn, tillståndsgivning och annan rättstillämpning samt att samordna den statliga verksamheten i länet.

Argument för ett statligt huvudansvar

Också argumenten för ett statligt huvudansvar följer flera linjer, men bygger på delvis andra utgångspunkter:

- *Samordning med andra statliga verksamheter*. Även med en långtgående överföring av ansvar för uppgifter med anknytning till regional utveckling kommer staten att behålla ansvaret för huvuddelen av närings-, arbetsmarknads-, utbildnings-, forsknings-, kultur-, transport- och miljöpolitiken. Det hävdas ibland att ett statligt regionalt organ med ett sammanhållet ansvar för den regionala utvecklingen skulle ha bättre förut-

sättningar att samordna dessa politikområden än ett kommunalt organ.

- *Genomslag för den nationella politiken*. Staten har det yttersta ansvaret för den offentliga verksamheten i en enhetsstat som Sverige och behöver verktyg för att försäkra sig om genomslag i den nationella politiken. För huvuddelen av den offentliga verksamheten har kommuner och landsting anförtrotts denna exekutörsroll, men vissa uppgifter kan staten med varierande motiv vilja styra mer direkt.
- *Värna om den nationella sammanhållningen.* Det framförs inte sällan oro för att stora regioner med omfattande politiska resurser ska bidra till ökade regionala spänningar och därmed hota den nationella sammanhållningen.
- *Regional balans och likvärdighet*. I argumentationen hävdas ibland att ett decentraliserat utvecklingsansvar kan leda till ökade regionala skillnader. Detta argument bygger huvudsakligen på en oro för att staten, om den väl överlämnar ansvaret för uppgifter med anknytning till regional utveckling, också ska överge den resursutjämning mellan olika landsändar som är inbyggd i vissa av de berörda politikområdena.

Argumentationsanalys

Ställer man dessa argument emot varandra inställer sig ett antal reflektioner. För det första tycks *demokratiargumentet* tala för ett kommunalt huvudansvar. En statlig myndighet saknar visserligen inte demokratisk förankring, men den utgår från *hela* svenska folket via riksdag och regering, medan en regional demokratisk förankring ger den enskilda regionens egna invånare företräde att råda över sina egna angelägenheter. Detta är grundtanken bakom den kommunala självstyrelsen och subsidiaritetsprincipen. En statlig myndighet har dessutom sin demokratiska legitimitet via regering och riksdag, medan ett direktvalt kommunalt organ får sin demokratiska legitimitet direkt från väljarna och ett indirekt valt kommunalt organ via medlemmarnas fullmäktigeförsamlingar.

För det andra tycks två *effektivitetsargument* stå emot varandra: Vem har bäst förutsättningar att mobilisera det samlade regionala utvecklingskapitalet – den kommunala sektorns resurser, de statliga sektorsmyndigheternas resurser samt näringslivets och det civila samhällets resurser – en regional politisk företrädare eller en statlig

myndighet med långtgående samordningsansvar? Enklast besvaras den frågan måhända om man jämför de båda försökslänen med län där länsstyrelsen har det övergripande ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken, och då kanske i första hand Stockholms län, som i storlek och ortsstruktur närmast motsvarar Skåne och Västra Götalands län. Några definitiva resultat föreligger inte, men de som finns att tillgå talar åtminstone inte till försökslänens nackdel. Jämförelsen haltar dock något: medan försöksverksamheten endast pågått sedan slutet på 1990-talet har en medveten politik i riktning mot en samordnad statlig länsförvaltning bedrivits åtminstone sedan 1970-talet. Man kan också, utifrån argumentet om dubbla roller, ifrågasätta om en myndighet med betydande utvecklingsinriktade uppgifter med trovärdighet kan uppbära myndighetsuppgifter som tillsyn, tillståndsgivning och annan rättstillämpning.

På motsvarande sätt tycks *decentraliseringsargumentet* stå emot oron för *ökade regionala skillnader*. I rent kvantitativa termer omfattar försöksverksamheten – omsatt i hela landet – bara ett par promille av den samlade kommunala verksamheten. Också med ett väsentligt vidgat kommunalt ansvar torde de uppgifter som övertas från staten som mest omfatta några enstaka procent av den kommunala verksamheten. Utjämningssystemet omfattar redan volymmässigt vida större kommunala verksamheter. Eventuell oro för att staten ska undandra sig utjämningsansvaret borde således vara mångdubbelt större när det gäller vård, skola och omsorg.

Återstår så frågan om uppgifter med anknytning till regional utveckling är av en sådan art att de – i motsats till vård, skola och omsorg – inte ger utrymme för ett kommunalt huvudansvar, att de har en sådan strategisk betydelse att ett kommunalt huvudansvar minskar möjligheterna till *genomslag för den nationella politiken* och hotar *den nationella sammanhållningen.* Ja, i det första fallet är det naturligtvis avhängigt av vad den nationella politiken innebär och hur långt det är funktionellt att den sträcker sig. Dessutom ska skillnaderna i regeringens möjligheter att styra å en sidan en statlig länsmyndighet och å andra sidan ett kommunalt organ inte överdrivas. Båda är ytterst verktyg för att genomdriva statlig politik, och i båda fall finns reella begränsningar för regeringens styrmöjligheter. Med ett statligt regionalt organ som betraktas som en del av regeringskansliet – en tanke som framförts under kommitténs arbete – ställs frågan visserligen i en ny dager. Det är dock tveksamt om regionala filialer till regeringskansliet bör anförtros omfattande utvecklingsinriktade förvaltningsuppgifter.

Vad gäller hoten mot den nationella sammanhållningen förefaller de främst hänga samman med regionernas storlek. Det kan då vara värt att påminna om att Sverige redan har tre län med mellan en och två miljoner invånare. Också med så få som 6–9 regioner når inte det genomsnittliga invånarantalet upp till vare sig Stockholms eller Västra Götalands län befolkningsstorlek. På motsvarande sätt skulle även en vidsträckt Mälardalsregion, som förutom Stockholms län omfattar Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län, endast ha 44 % större befolkning än vad Stockholms län redan har. Poängen i resonemanget är alltså att de tre storstadslänen redan befolkningsmässigt är mycket stora regioner som därtill har väsentligt bättre utvecklingsförutsättningar än andra delar av landet. En ändrad regionindelning skulle främst beröra andra delar av landet och i bästa fall ge dem utvecklingsförutsättningar som något närmar sig storstadsregionernas.

Kommitténs samrådskonferenser

En stor majoritet av inläggen vid kommitténs samrådskonferenser i oktober 2005 förordade att regional utveckling huvudsakligen bör vara att kommunalt självstyrelseansvar. Samtidigt betonade många att staten även framgent måste svara för utjämning av resurser mellan olika landsändar. De inlägg som berörde länsstyrelsernas framtida uppgift inom området nämnde främst uppgifter som tillsyn och tillståndsgivning samt uppföljning och utvärdering och i flera fall även samordning av de statliga intressena inom området.

3.3.6 Villkor och förutsättningar för kommunalt ansvar

I uppgiften ingår även att överväga villkoren för ett eventuellt kommunalt ansvar för tidigare statliga uppgifter med anknytning till regional utveckling. Man kan här tänka sig ett stort antal varianter. Fyra principmodeller illustrerar spännvidden:

- *Kommunalt tillämpningsansvar*. Det kommunala organet har beslutanderätt över enskilda statliga anslag och tillämpar här ett mer eller mindre detaljerat statligt regelverk. Det är i huvudsak på dessa villkor som de regionala självstyrelseorganen och samverkansorganen övertagit ansvaret för delar av den regionala utvecklingspolitiken. Det ger det kommunala organet en roll

snarlik en statlig förvaltningsmyndighet och beskär det politiska handlingsutrymmet, något som bland annat PARK och Högskolan i Halmstad invänt emot.

- *Kommunalt genomförandeansvar.* Det kommunala organet disponerar över ett eller ett fåtal statliga ramanslag med handlingsutrymme att utforma insatser och fördela tillgängliga resurser inom och – med ett vidare mandat – mellan olika verksamhetsområden. Denna modell innebär att staten fortfarande har finansieringsansvaret för de överförda uppgifterna men ger det kommunala organet betydligt friare dispositionsrätt att samordna de tillförda utvecklingsinstrumenten med egna, kommunala uppgifter och resurser.
- *Kommunalt finansieringsansvar*. Det kommunala organet övertar också finansieringsansvaret, rimligen i samband med någon form av skatteväxling med staten. Statens ansvar reduceras i denna modell till att formulera nationella mål och följa upp dessa samt till ekonomisk utjämning, lämpligen inom ramen för det kommunala utjämningssystemet.
- *Regionalt utvecklingsavtal.* Det kommunala organet sluter ett avtal med ett eller flera statliga organ, genom vilket det övertar genomförandeansvaret för utpekade uppgifter med anknytning till regional utveckling liksom de medel som avsatts för att finansiera dessa uppgifter. I det fall en effektiv regional samordning av statliga utvecklingsresurser kan åstadkommas ligger det måhända nära till hands att övergripande avtal tecknas genom länsstyrelsen. I ett scenario med få och stora regioner kan man dock, som ett alternativ, tänka sig att sådana utvecklingsavtal tecknas direkt med respektive statlig sektorsmyndighet. (Jfr även avsnitt 3.5.2).

PARK och Högskolan i Halmstad förordade, som ovan framgått, ett vidare handlingsutrymme än dagens försöksverksamhet, bättre anpassat till den kommunala självstyrelsens principer. Också Nordregio och EuroFutures betonar vikten av att staten delegerar ett verkligt ansvar till de regionala företrädarna och formulerar fasta principer för fördelningen av resurser mellan olika regioner. Utan ett sådant fördelningssystem finns en uppenbar risk att de regionala företrädarna även framgent använder sin politiska bas ”som ett mandat för lobbying för mera resurser, vilket riskerar att

förstärka bilden av ”regionala huggsexor” när det gäller att få medel för infrastruktur, forskning, utbildning m.m.”.[22]

Asymmetrisk ansvarsfördelning

Man kan i teorin tänka sig att ansvarsfördelningen för uppgifter med anknytning till regional utveckling skulle kunna variera mellan olika landsändar, exempelvis mellan storstadsregioner och skogslän. Det är dock angeläget att samhällsorganisationen är så överskådlig och därmed symmetrisk som möjligt. En asymmetrisk ansvarsfördelning mellan staten och den kommunala sektorn skapar också asymmetri i ansvarsutkrävande och kan också medföra att statsskatten finansierar olika uppgifter i olika landsändar. Det finns hur som helst inget som tyder på att den ansvarsfördelning som är optimal för vissa regioner inte skulle vara det för andra, så länge staten ansvarar för interregional resursutjämning via det kommunala utjämningssystemet eller på annat sätt. Med väsentligt större län än dagens normallän torde också behovet av att staten i vissa delar av landet axlar ett särskilt ansvar för uppgifter med anknytning till regional utveckling minska jämfört med i dag.

Betydelse av ansvarsfördelning för andra uppgifter

Det bör också påpekas att ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn för uppgifter med anknytning till regional utveckling är starkt avhängig av vilka *övriga* uppgifter staten respektive den kommunala sektorn har att lösa på regional nivå. Den frågan avhandlas närmare i avsnitt 3.5 respektive 3.6.

3.3.7 Slutsatser: Ett utvecklingsuppdrag och ett myndighetsuppdrag tar form

En fullständig renodling av det regionala utvecklingsansvaret till antingen staten eller den kommunala sektorn är vare sig möjlig eller önskvärd – ansvaret kommer alltid att vara delat. Också i län där länsstyrelsen i försökslagens mening har det regionala utvecklings-

[22] Nordregio och EuroFutures (2005), s. 39.

ansvaret har de kommunala organen stora och viktiga uppgifter inom området. Omvänt kommer staten, också med en mycket långtgående decentralisering av uppgifter till den kommunala sektorn, att ha det yttersta ansvaret för den regionala utvecklingen och själv ansvara för betydelsefulla uppgifter, också på regional nivå.

Ett regionalt ledarskap

Den närmare ansvarsfördelningen handlar i stället om att renodla och förtydliga roller och skapa utrymme för en sammanhållen, tvärsektoriell tillväxt- och utvecklingspolitik, men också en god samverkan. Strävan bör därför vara att skapa ett tydligt och legitimt regionalt ledarskap som förmår mobilisera och samordna de samlade utvecklingsresurserna och har mandat att företräda regionen i omvärlden.

Principdiskussionen i avsnitt 3.3.5 pekar tydligt i riktning mot att ett kommunalt organ har bättre förutsättningar än en statlig myndighet att ikläda sig ett sådant regionalt ledarskap. Denna slutsats är dock långt ifrån ovillkorlig. I det fall landstingen avvecklas eller staten helt enkelt är obenägen att överlåta detta regionala ledarskap på ett kommunalt organ finns det lika fullt mycket att vinna på att ge ett regionalt organ – rimligen länsstyrelsen – ett sammanhållet och väsentligt kraftfullare regionalt utvecklingsansvar än i dag.

En renodling av roller

Den renodling av roller som ovan antyds innebär lika fullt att två, varandra kompletterande, regionala uppdrag utkristalliserar sig:

- Ett *utvecklingsuppdrag* som handlar om att prioritera, samordna och genomföra olika utvecklingsinsatser utifrån en sammanhållen regional strategi. Detta uppdrag är politiskt till sin karaktär, emedan det handlar om att väga av olika handlingsalternativ och vinna legitimitet för dessa avvägningar.
- Ett *myndighetsuppdrag* som handlar om tillsyn, tillståndsgivning och annan rättstillämpning, uppföljning och utvärdering samt strategisk kunskapsbildning. Inte minst av rättssäkerhetsskäl förefaller det lämpligt att detta ansvar axlas av en statlig

myndighet och hålls åtskilt från det politiskt präglade utvecklingsuppdraget.

En salomonisk lösning synes vara att ett kommunalt organ i varje län axlar utvecklingsuppdraget – som också inrymmer ”det regionala ledarskapet” – och att en statlig myndighet, rimligen länsstyrelsen, axlar myndighetsuppdraget. Som ovan framgått kan man dock även tänka sig att staten axlar båda uppdragen. Man bör dock vara medveten om att en sådan lösning – i den mån båda uppdragen ges till länsstyrelsen – innebär att utvecklings- och myndighetsuppgifter blandas i en och samma organisation, vilket ur rättsäkerhetssynpunkt kan tyckas vara betänkligt.

Stöd till enskilda företag

Avgränsningen mellan dessa båda uppdrag är långt ifrån given. Till att börja med hamnar ett antal uppgifter i ”gråzonen” mellan dem. Främst gäller det stöd till enskilda företag inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken, landsbygdspolitiken och jordbrukspolitiken. Å ena sidan handlar dessa uppgifter om tillämpning av ett mer eller mindre detaljerat regelverk med begränsat utrymme för regional anpassning. Å andra sidan fungerar dessa stöd i praktiken ofta som delfinansiering av sammanhållna projekt och delprogram inom ramen för regionala tillväxtprogram och strukturfondsprogram. I båda dessa fall skiljer sig de olika stödformerna åt.

Jordbrukspolitikens stödformer torde vara de mest detaljreglerade. De är dessutom av rättighetskaraktär, i den mening att alla jordbruksföretag som uppfyller bestämda villkor är berättigade till respektive stöd. Det finns därmed mycket begränsade möjligheter till regional anpassning av dessa medel. I och med att jordbrukspolitiken är gemensam för EU finns heller inget utrymme för nationella förändringar av jordbrukspolitiken.

Huvuddelen av *landsbygdspolitikens* medel går också till enskilda jordbruksföretag; precis som för jordbrukspolitiken är utrymmet för regional anpassning mycket begränsat. Det finns dock tydliga ambitioner att omdestinera resurser från jordbruksföretag till mer generell landsbygdsutveckling som även stimulerar utvecklingen av turism och andra landsbygdsnäringar. Dessa friare resurser bör så långt som möjligt integreras i det övergripande regionala utvecklingsarbetet, eventuellt genom att det ansvariga regionala organet i

respektive län får dispositionsrätt över dem inom ramen för sammanhållna åtgärder eller delprogram. Även det nya landsbygdsprogrammet för perioden 2007–2013 kommer att domineras av detaljreglerade stöd till enskilda jordbruksföretag. Strävan att hålla samman jordbruksfondens program anges dessutom som skäl för att Jordbruksverket och länsstyrelsernas lantbruksenheter även framgent får hantera dessa stöd. Först efter 2013 torde det vara möjligt att mer fullständigt integrera landsbygdspolitiken i den regionala utvecklingspolitiken. Det hindrar inte att genomförandet av landsbygdsprogrammet för perioden 2007–2013 förutsätter en nära samverkan mellan länsstyrelsen och ett eventuellt regionalt självstyrelseorgan med ett övergripande ansvar för regional utveckling.

Den *regionala utvecklingspolitikens* företagsstöd skiljer sig på flera sätt från landsbygds- och jordbrukspolitikens stödformer. För det första avgör berörda länsstyrelser, samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan hur stor del av länsanslaget som ska avsättas till respektive stödform och hur mycket som ska användas som projektmedel. Det innebär för det andra att det inte finns någon ”rätt” till företagsstöd om man uppfyller bestämda kriterier. Man kan således säga att tanken på ett nationellt system som av likvärdighetsskäl måste hållas samman redan har givits upp. I realiteten används också företagsstöden olika i respektive län och integreras alltmer i större projekt och program, vilka finansieras med såväl företagsstöd som strukturfondsmedel och projektmedel ur länsanslaget. Det finns således starka skäl för att, i likhet med försöksverksamheten, betrakta den regionala utvecklingspolitikens företagsstöd som en integrerad del av det regionala utvecklingsansvaret.

Naturvård och miljövård

Analysen av den regionala naturvården i avsnitt 2.3.5 utmynnar i slutsatsen att ett utvecklingsinriktat *regionalt naturvårdsuppdrag,* kan urskiljas och bör integreras i det övergripande utvecklingsuppdraget. Dess kärna består i planering och förvaltning av skyddade områden samt friluftsliv och fysisk planering. Också annat planerings- och fältarbete inom naturvården bör hänföras dit, i den utsträckning de funktionella sambanden talar för det.

Däremot bör det formella beslutet om områdesskydd och skötselplaner hänföras till myndighetsuppdraget och fattas av länsstyrelsen eller annan statlig myndighet. För att förvaltningsansvaret lika fullt ska ge utrymme för prioriteringar bör det regionkommunala organet ha den primära uppgiften att föreslå nya områden för områdesskydd och upprätta förslag till skötselplaner. Dessa frågor bör också bli föremål för ett formaliserat samråd mellan region-kommun och länsstyrelse.

Som en följd av detta skulle länsstyrelsernas uppdrag inom naturvården renodlas till tillsyn samt till beslut om områdesskydd, skötselplaner och andra myndighetsbeslut. Härigenom undviker man en ordning där länsstyrelserna utövar tillsyn över sin egen förvaltning av skyddade områden, i sig ett starkt argument för ovan skisserade renodling i ett utvecklings- och ett myndighetsuppdrag. Det kräver också att länsstyrelserna bibehåller kompetens inom området. Behovet av fältpersonal bör dock åtminstone till del kunna tillgodoses genom samverkan med respektive regionkommunalt organ.

De uppgifter inom *miljövården* som länsstyrelserna i dag handhar synes däremot i allt väsentligt höra hemma inom myndighetsuppdraget och kan även funktionellt skiljas från de naturvårdande uppgifterna. Ett undantag utgör uppgiften att regionalt anpassa, konkretisera och verka för de nationella *miljökvalitetsmålen*, vilket naturligen är en del av utvecklingsuppdraget, som härigenom får en starkare och mer naturlig hållbarhetsprofil. Med denna uppgift följer ansvaret att följa upp det egna miljömålsarbetet. Det hindrar inte att länsstyrelserna, som huvudansvariga för tillsyn, övervakning och kontroll inom miljöområdet, regionalt bör ansvara för den statliga miljömålsuppföljningen.

Det ligger också nära till hand att ett regionkommunalt ansvar för de mer utvecklingsinriktade delarna av naturvården åtminstone på sikt åtföljs av en viss avreglering av området, i syfte att lättare kunna integrera naturvården i ett sammanhållet regionalt arbete för hållbar utveckling. I detta sammanhang kan det vara värt att överväga bredare, sammanhängande uppdrag, som ett komplement och/eller alternativ till nationellt detaljreglerade program inom enskilda områden.

Slutligen är det viktigt att påpeka att en kommunalisering av uppgifter som länsstyrelserna i dag axlar, i syfte att renodla myndighetsrollen och ge utrymme för ett sammanhängande tvärsektoriellt utvecklingsuppdrag, inte innebär att alla dessa

uppgifter automatiskt överförs till ett regionkommunalt organ. Strävan måste vara att så långt som möjligt decentralisera kommunala uppgifter till de enskilda kommunerna. Endast i den utsträckning de naturligen hör hemma i ett regionalt utvecklingsuppdrag eller i annat avseende är regionala till sin karaktär bör de långsiktigt axlas av ett regionkommunalt organ.

Kulturmiljövård

I avsnitt 2.2.4 diskuterades de rollkonflikter som uppkommit inom kulturmiljövården genom att utvecklingsuppgifter och myndighetsuppgifter inte hålls isär. En tänkbar lösning på dessa problem är att länsstyrelsernas ansvar inom kulturmiljöområdet renodlas till tillsynsrollen, som innefattar handläggning av ärenden om byggnadsminnen och kulturreservat samt att tillvarata statliga intressen i den kommunala planeringen. För detta ändamål bör länsstyrelserna inom ramen för förvaltningsanslaget tillförsäkras vissa bidragsmedel, eventuellt genom överföring från kulturmiljövårdsanslaget.

Huvuddelen av kulturmiljövårdsanslaget bör dock disponeras av det utvecklingsansvariga regionala organet och integreras i det övergripande utvecklingsuppdraget, på samma sätt som företagsstödet inom den regionala utvecklingspolitiken. Dessa medel skulle främst användas till utvecklingsinriktade insatser tillsammans med andra aktörer och utgör därmed ett instrument för samverkan mellan regionkommun och länsstyrelse. En sådan överföring av uppgifter åtföljs naturligen av att den personal på länsstyrelsen som handlägger dessa frågor – vanligen en eller ett par personer – också överförs.

Därutöver bör man överväga att anförtro länsmuseerna själva utförandet av uppgifter som mer direkt handlar om vård, dokumentation och tillgängliggörande av kulturmiljön och som har sin direkta motsvarighet i länsmuseernas verksamhet. Härigenom skulle den långdragna revirstrid som pågått mellan länsstyrelser och länsmuseer kunna lösas, samtidigt som ansvarsfördelningen renodlas och tillgängliga resurser kraftsamlas.

En komplikation med ovan skisserade huvudmannaskapsförändringar är att de medför att enheter som på de flesta länsstyrelser trots allt är rätt små – och där en och samma tjänsteman kan ha såväl myndighets- som utvecklingsuppgifter – splittras upp på tre

olika huvudmän. Den personal som överförs till regionkommun respektive länsmuseum torde dock snarast finna fler arbetskamrater med liknande arbetsuppgifter och förhållningssätt än i dag, i många fall i miljöer där man redan är hemmastadd. En liknande problematik har också hanterats i samband med att försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning inleddes och när samverkansorgan har bildats och övertagit uppgifter och personal från respektive länsstyrelse. Dessa komplikationer skulle påtagligt mildras av en genomgripande länsindelningsreform och måste också vägas mot värdet av att utvecklingsinritade insatser skiljs från myndighetsutövning och integreras i det övergripande utvecklingsansvaret.

Villkoren för ett kommunalt uppdragsansvar

Villkoren för en eventuell kommunalisering av tidigare statliga uppgifter kan, som ovan framgått, utformas på olika sätt. Även om snävare villkor under en försöks- eller övergångsperiod kan vara aktuella bör ett kommunalt ansvar på sikt ge utrymme för politiska prioriteringar.

3.4 Regionindelning

Sammanfattning

De studier av frågan som Ansvarskommittén låtit göra, liksom annat tillgängligt underlag, pekar tämligen entydigt i riktning mot att flertalet frågor med anknytning till regional utveckling är betjänta av att hanteras i mer vidsträckta geografier än dagens normallän. Med utgångspunkt i Nordregios och EuroFutures förslag till regionindelning skisseras två alternativ till ny länsindelning.

Det första alternativet innebär en indelning i *sex län* och avviker i främst norra Sverige från Nordregios och EuroFutures förslag:

- *Norra Sverige* (i grova drag de fyra nordliga länen),
- *Bergslagen* (i grova drag Gävleborgs, Dalarnas, Örebro och Värmlands län),
- *Mälardalen* (i grova drag Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Västmanlands och Gotlands län),

- *Västra Götaland* (i grova drag Västra Götalands län och Hallands län),,
- *Östra Götaland* (i grova drag Östergötlands, Jönköpings, Kalmar och Kronobergs län) samt
- *Södra Götaland* (i grova drag Skåne och Blekinge).

Det andra alternativet innebär en indelning i *nio län* och överensstämmer med Nordregios och EuroFutures huvudförslag:

- *Norra Sverige* (i grova drag Norrbottens och Västerbottens län),
- *Mellannorrland* (i grova drag Västernorrlands och Jämtlands län),
- *Gävleborg-Dalarna* (i grova drag Gävleborgs och Dalarnas län),
- *Västra Svealand* (i grova drag Värmlands och Örebro län),
- *Mälardalen* (samma utsträckning som i ovanstående alternativ),
- *Västra Götaland* (samma utsträckning som i ovanstående alternativ),
- *Östergötland* (i grova drag Östergötlands län),
- *Småland* (i grova drag Jönköpings, Kalmar och Kronobergs län) samt
- *Södra Götaland* (samma utsträckning som i ovanstående alternativ).

De båda alternativen jämförs vad gäller utvecklingsresurser som befolkningsunderlag, universitet och högskolor med fasta forskningsresurser samt stora och dynamiska arbetsmarknadsregioner. Alternativet med sex länen medför en jämnare fördelning av befolkning och utvecklingsresurser och ger dessutom samtliga län ett regionsjukhus och ett hyggligt befolkningsunderlag för detta. Den avgörande nackdelen är de stora avstånden och den dåliga överensstämmelsen med regionala identiteter i främst de båda nordliga länen. Alternativet med nio län tillmötesgår dessa båda intressen, men innebär i gengäld större skillnader i befolkningsunderlag och utvecklingsresurser. Båda alternativen torde dock ur såväl tillväxt- som sjukvårdssynpunkt vara att föredra framför dagens länsindelning. Färre och större län än i dag torde också vara en förutsättning för ett eventuellt framtida, väsentligt vidare regionalt utvecklingsuppdrag av den art som skisseras i avsnitt 3.2.

Verksamhetsgenomgångens femte huvudfråga handlar om att definiera och avgränsa administrativa regioner för att hantera de uppgifter med anknytning till regional utveckling som bör hanteras på en nivå mellan den nationella och den lokala. I slutet av avsnittet förs även andra frågor in, som på motsvarande sätt har en regional logik, i första hand hälso- och sjukvården, och avvägningar görs av lämplig regionindelning, även utifrån dessa frågors logik.

3.4.1 Utgångspunkter för regionindelning

Två viktiga utgångspunkter för avgränsning av administrativa regioner är naturligtvis vilken geografi enskilda uppgifter är betjänta av att hanteras i samt vilka funktionella samband det finns mellan olika uppgifter. En sådan analys blir dock lätt abstrakt och är svår att knyta an till enskilda landsändar. En rimligare ansats är att, som Nordregio och EuroFutures samt ITPS gjort, föra samman ett stort antal uppgifter med starka funktionella samband och – av det skälet – med likartad geografisk logik i en respektive två grupper och söka identifiera lämpliga administrativa regioner för att hantera dessa *aggregat* av uppgifter. Detta förfaringssätt blir än mer rimligt, då den övergripande ansatsen är just att med ett territoriellt angreppssätt samla delar av tidigare starkt sektoriserade ansvarsområden till ett sammanhållet utvecklingsuppdrag och ett myndighetsuppdrag.

Nordregio och EuroFutures tar på detta sätt ett samlat grepp om de identifierade utvecklingsuppgifterna och närmar sig frågan om regional indelning genom att diskutera kriterierna storlek, avstånd, identitet och anpassning, där de tre förstnämnda kriterierna ger förutsättningarna för det fjärde.

Storlek

Regionerna måste vara tillräckligt stora för att på ett effektivt sätt kunna bära ansvaret för de regionala utvecklingsfrågorna. Stora regioner har ett större befolkningsunderlag och därmed större resurser, mer utrymme att samtidigt specialisera sig och kraftsamla och större tålighet mot omvärldsförändringar. I princip gäller att ju större regionerna är desto fler uppgifter kan de överta från den nationella nivån. Någonstans går visserligen en gräns där en region

är ”tillräckligt stor”, men denna varierar från funktion till funktion och är dessutom svår att bestämma.

Vi vet också att det finns ett starkt samband mellan regionstorlek och utveckling: ju större regioner desto snabbare tillväxt, högre sysselsättning och gynnsammare befolknings-utveckling. Detta gäller visserligen funktionella regioner och kräver mer än att administrativa gränser flyttas. Administrativa gränser kan dock vara nog så besvärliga hinder att överbrygga när man önskar åstadkomma en funktionell regionförstoring. Små regioner medför också färre eller snävare specialiseringar för att kunna hävda sig i den internationella konkurrensen, med påföljd att sårbarheten ökar.

Ser man strikt till storlekskriteriet skulle hela Sverige mycket väl kunna utgöra en region – befolkningsmässigt mindre än flera tätbefolkade europeiska regioner. Begränsningen ligger i andra, motverkande kriterier, som avstånd, identitet och möjligheten att anpassa och samordna de politiska instrumenten efter skiftande förutsättningar.

Avstånd

Tillgänglighet utgör den viktigaste begränsningen för funktionella regioner. Omvänt är det med hjälp av snabbare, bekvämare och mer frekventa kommunikationer som man främst åstadkommer region-förstoring. En administrativ region kan mycket väl omfatta flera funktionella arbetsmarknadsregioner. Det minskar dock överblick-barheten och försvårar ansträngningarna att åstadkomma politisk samling runt en sammanhållen och entydig utvecklingsstrategi. I idealfallet utgörs regionen av ett tydligt centrum och dess omland. Med undantag för de tre storstadsregionerna är dock arbetsmarknadsregionerna alltför små för att själva kunna bära en fullständig och kraftfull uppsättning av utvecklingsinstrument. I realiteten måste därför flertalet administrativa regioner bestå av flera funktionella arbetsmarknadsregioner i ett så glesbefolkat land som Sverige.

En lösning på problemet är att samtidigt arbeta i flera regionala geografier – en storregional och arbetsmarknadsregional – så som ITPS skisserar. Ett sådant arbetssätt har vuxit fram i Västra Götalands län, som inom sig rymmer mer än en sjättedel av Sveriges kommuner. Västra Götalandsexemplet visar att

delregionala arenor kan växa fram som gränssnitt mellan kommuner och stora regioner, utan att behöva formaliseras.

Identitet

Tvärsektoriella beslut i ett regionalt sammanhang kräver legitimitet och förankring. De kräver också former för politisk samling och resursmobilisering och en anda som underlättar detta. Avgörande för att detta ska kunna åstadkommas är en känsla av gemenskap. En sådan kan gradvis byggas upp genom alltmer förfinade samverkansformer och gemensamma projekt mellan berörda aktörer, men underlättas givetvis om den vilar på en gemensam identitet. Särskilt viktig blir frågan om identitet om de tillväxtpolitiska besluten fattas av en politisk församling som är ansvarig inför regioninvånarna snarare än inför riksdag och regering.

Identitet är ett svårfångat och mångdimensionellt begrepp. Undersökningar visar att svenskar först och främst identifierar sig med nationen: i en undersökning som Nordregio och EuroFutures refererar till svarade 43 % att de var mycket fästa vid Sverige, 20 % vid regionen, 17 % vid kommunen och 22 % vid orten.[23] Den regionala identiteten skiftar dock starkt och är genomgående starkare knuten till landskapen än till länen. Identiteten är heller inte konstant. En viktig identitetsbyggande kraft är olika mediers spridningsområde, såväl lokaltidningar som regionala radio- och TV-sändningar. Man ska heller inte underskatta betydelsen av nätverksbyggande mellan olika tillväxtpolitiska aktörer inom ett geografiskt område och deras bild av sig själva som en samverkande helhet. Även om sådana nätverk saknar en folklig motsvarighet kan de ha nog så stor betydelse för det praktiska arbetet. En klargörande bild ges av hur kommuner och län har valt att organisera sig i åtta Brysselkontor. Den överensstämmer påfallande väl med Nordregios och EuroFutures indelning i nio regioner.

Samtidigt ska inte betydelsen av geografiskt urskiljbar identitet överskattas. Det finns många andra typer av identitet, grundade på kön, ålder, generation och profession, samt politisk och religiös hemvist som är av minst lika stor betydelse. I dagens mångkulturella samhälle utgör ofta även den etniska identiteten en mosaik, särskilt i större städer. Man kan slutligen fråga sig vilken

[23] Holmberg och Weibull (2005): *Lyckan kommer, lyckan går*. Göteborgs universitet.

betydelse en regional identitet, förankrad i landskapet, ska tillmätas när en länsgräns flyttas som redan skiljer sig från landskapets.

Anpassning

Ovanstående tre kriterier pekar i olika riktningar – mot stora regioner, mot små regioner respektive mot förankring i befintliga identitetsgeografier. Det är tydligt att det krävs en syntes mellan dessa kriterier, en geografi inom vilken sektorspolitiken kan omsättas i en sammanhängande och territoriellt anpassad tillväxtpolitik. Det måste handla om en geografi som är tillräckligt stor för att besitta en kraftfull och heltäckande uppsättning utvecklingsinstrument, men samtidigt är tillräckligt homogen för att man politiskt ska kunna ena sig bakom en gemensam agenda och gemensamma prioriteringar. Det innebär inte att näringsstrukturen måste vara densamma i hela regionen. Tvärtom är det ur sårbarhetssynpunkt önskvärt med en viss diversifiering.

Däremot är det en fördel om regionen har ett entydigt centrum och att detta är så placerat att det tänkta omlandet känner anknytning dit och också har dess nyttigheter inom räckhåll. Det hindrar inte att en region kan och bör ha flera centra av olika dignitet. Till och med inom en kommun finns det ofta flera orter, men vanligtvis en centralort. Svårigheten uppstår när olika centra konkurrerar med varandra eller när delar av det tilltänkta omlandet inte känner någon anknytning till centralorten.

Som tidigare konstaterats har den lokala arbetsmarknadens storlek ett stort förklaringsvärde när det gäller tillväxt, sysselsättning och per capitainkomst. En kritisk gräns anses gå vid ca 130 000 invånare. Sverige har ett 20-tal sådana arbetsmarknadsregioner med mer än 130 000 invånare, runt vilka det är naturligt att bygga regioner.

3.4.2 Nordregios och EuroFutures förslag

Med utgångspunkt från ovanstående fyra kriterier och de uppgifter med anknytning till regional utveckling som man funnit vara betjänta av att hanteras samlat på regional nivå, har Nordregio och EuroFutures indelat Sverige i sex, nio respektive 14 regioner, beroende på vilken inbördes vikt kriterierna givits. Den minsta

byggstenen har varit den enskilda kommunen, men man har undvikit att dela befintliga eller troliga framtida lokala arbetsmarknadsregioner. Fokus har legat på huvuddragen snarare än den exakta gränsdragningen. Denna kan med fördel bli föremål för förhandlingar, påpekar man.

Sex regioner

Med sex regioner som utgångspunkt har man delat in Sverige på följande sätt:

- *Norra Sverige* med 564 000 invånare, bestående av Norrbottens och Västerbottens län samt Örnsköldsviks kommun,
- *Mittsverige* med 1 153 000 invånare, i grova drag bestående av Västernorrlands, Jämtlands, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län,
- *Stockholm-Mälardalen* med 2 968 000 miljoner invånare, i grova drag bestående av Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Västmanlands och Örebro län samt Gotland,
- *Västra Götaland* med 1 667 000 invånare, bestående av Västra Götalands län och norra Hallands län,
- *Fjärde storstadsregionen* med 1 163 000 invånare, i grova drag bestående av Östergötlands län och Smålandslänen,
- *Region Syd* med 1 404 000 invånare, bestående av Skåne och Blekinge län samt södra delen av Hallands län.

Nio regioner

Med nio regioner som utgångspunkt har man delat in Sverige på följande sätt:

- *Norra Sverige* med 564 000 invånare, bestående av Norrbottens och Västerbottens län samt Örnsköldsviks kommun,
- *Mellannorrland* med 364 000 invånare, bestående av Jämtlands och Västernorrlands län, utom Örnsköldsviks kommun men med norra Hälsingland,
- *Gävle-Dalarna* med 516 000 invånare, i grova drag bestående av Dalarnas och Gävleborgs län,

- *Stockholm-Mälardalen* med 2 637 000 invånare, i grova drag bestående av Stockholms, Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län samt Gotland,
- *Mittsverige* med 547 000 invånare, i grova drag bestående av Värmlands och Örebro län,
- *Västra Götaland* med 1 667 000 invånare, bestående av Västra Götalands län och norra Hallands län,
- *Fjärde Storstadsregionen* med 446 000 invånare bestående av Östergötlands län och norra Kalmar län,
- *Småland* med 717 000 invånare,
- *Region Syd* med 1 404 000 invånare, bestående av Skåne och Blekinge län samt södra delen av Hallands län.

Norra Sverige, Västra Götaland och Region Syd är således desamma som i alternativet med sex regioner, medan framför allt det otympliga Mittsverige har delats i tre delar, och Örebro län förts samman med Värmlands län. På motsvarande sätt har Småland skilts från Östergötlands län.

Fjorton regioner

Med 14 regioner som utgångspunkt har man delat in Sverige på följande sätt :

- *Norrbotten* med 254 000 invånare,
- *Västerbotten* med 310 000 invånare (inklusive Örnsköldsviks kommun),
- *Västernorrland* med 236 000 invånare (exklusive Örnsköldsviks kommun, men inklusive norra Hälsingland),
- *Jämtlands län* med 128 000 invånare,
- *Gävle-Dalarna* med 516 000 invånare (enligt föregående alternativ),
- *Stockholm-Mälardalen* med 2 637 000 invånare (enligt föregående alternativ, men exklusive Gotland),
- *Mittsverige* med 547 000 invånare (enligt föregående alternativ),
- *Västra Götaland* med 1 508 000 invånare (enligt föregående alternativ),
- *Fjärde storstadsregionen* med 446 000 invånare (enligt föregående alternativ),
- *Gotland* med 57 000 invånare,
- *Småland* med 707 000 invånare (enligt föregående alternativ),

- *Halland* med 279 000 invånare,
- *Blekinge* med 150 000 invånare,
- *Skåne* med 1 145 000 invånare.

Nio regioner förordas

Nordregio och EuroFutures förordar själva alternativet med nio regioner. Med en indelning i sex regioner blir avstånden problematiska i de båda nordliga regionerna, och såväl identitet som flerkärnighet underminerar Mittsverige och Fjärde Storstadsregionen. Med en indelning i 14 regioner blir å andra sidan flera av dem så små och svaga att de inte bedöms kunna axla ett självständigt regionalt utvecklingsansvar. Också efter att ha vägt av det förordade alternativet mot en indelning i åtta respektive tio regioner kommer man fram till att indelningen i nio regioner är att föredra.

3.4.3 ITPS förslag

ITPS har valt ett annat arbetssätt och utgår från centra, vars omland man avgränsar med hjälp av restidsberäkningar.

Arbetsmarknadsregioner

För den första gruppen av uppgifter – gymnasieskola, arbetsmarknadsutbildning, lokal infrastruktur och kollektivtrafik – som naturligen handhas inom arbetsmarknadsregioner räknar man med en maximal restid på 45 minuter enkel väg med bil från centrum. Man har härvid utgått från Nuteks LA-regioner, lagt till ett antal regionala subcentra och därvid fått 96 regionala centra. Främst i södra Sverige överlappar de resulterande 45-minutersomlanden varandra kraftigt. Överlappningen skattas till ca 30 %, vilket innebär att antalet arbetsmarknadsregioner stannar runt 70, rimligt nära de avgränsningar Nutek och SCB gör.

Tillväxtpolitiska regioner

För den andra gruppen av uppgifter – huvuddelen av den regionala utvecklingspolitiken, näringspolitik, forsknings- och innovationspolitik, högre utbildning samt regional infrastruktur och kollektivtrafik – har man utgått från universitet och större högskolor och avgränsat ett omland som med bil kan nås inom 120 minuter i södra Sverige och inom 180 minuter i norra Sverige. Även i detta fall överlappar de resulterande omlanden varandra påtagligt i södra Sverige, medan nordvästra Svealand och större delen av Norrlands inland hamnar utanför dessa omland. Utifrån denna kartbild gör ITPS en schematisk indelning i 12 tillväxtpolitiska regioner med centra i:

- Luleå,
- Umeå,
- Sundsvall-Östersund,
- Gävle-Falun-Borlänge,
- Stockholm,
- Örebro,
- Karlstad,
- Göteborg,
- Jönköping,
- Linköping-Norrköping,
- Växjö(-Kalmar-Karlskrona), samt
- Malmö-Lund.

3.4.4 Andra ansatser till regionindelning

En avgörande faktor för vid varje ansats till länsindelningsreform är opinionen i berörda landsändar. Någon mer artikulerad bild av allmänhetens inställning till en länsindelningsreform finns ej att tillgå, vilket är fullt begripligt i och med att det inte funnits några konkreta alternativ att ta ställning till och ännu mindre någon möjlighet för gemene man att bedöma konsekvenserna av en förändrad läns- och landstingsindelning. Vi vet dock av erfarenhet från bland annat Västra Götalands län att förändringsmotståndet tenderar att dominera mediabilden när frågan väl ställs på sin spets.

Inte minst därför är det av stor betydelse om det finns ett regionalt politiskt ledarskap som är berett att driva eller åtminstone försvara en sådan reform. Därför har Ansvarskommittén med

särskilt intresse analyserat de tankar som framkom vid kommitténs egna samrådskonferenser i oktober 2005, liksom den medlemsdialog som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samma höst genomförde med sina medlemmar.

Kommittén samrådskonferenser

De regionala samrådskonferenser som kommittén genomförde i oktober 2005 gav stöd för tanken att större regioner än dagens normallän krävs för att kunna arbeta effektivt med regionala utvecklingsfrågor. Förutom funktionella faktorer som arbetsmarknadsregioner och innovationssystem centrerade runt större universitet och högskolor lyftes regional identitet fram som indelningsgrund. Därutöver gav konferenserna ingen entydig vägledning om den konkreta gränsdragningen.

SKL:s medlemsdialog

Under hösten 2005 genomförde SKL en medlemsdialog på fem olika platser i landet. Drygt 500 personer, företrädesvis politiker, deltog vid dessa rådslag och representerade 112 kommuner, 20 landsting och 16 regionala kommunförbund och samverkansorgan. Som ett led i rådslagen fick deltagarna i grupper rita kartor med förslag till ny regionindelning. Sammanlagt 65 kartor ritades, varav tre fjärdedelar innehöll 6–8 regioner. Ingen grupp förordade fler än tio regioner och ingen färre än fyra. Med undantag från Halland och någon röst från Luleå försvarade knappast någon den nuvarande länsindelningen, och de flesta föreföll tycka att nya länsgränser mycket väl kan skära genom befintliga län. Vad gäller de konkreta förslagen till nya regioner kan följande noteras:

- Skåne och Västra Götaland ansågs genomgående utgöra kärnor i nya regioner; till Västra Götaland förde många grupper norra Halland och i något fall även västra Värmland, medan Blekinge och södra Halland och ibland även Kronobergs län sammanlänkades med Skåne. Det sydsvenska rådslaget i Kristianstad tenderade dock att rita större sydsvenska regioner, som i ett par fall omfattade hela Småland.
- Flertalet grupper sammanförde Mälardalslänen – vanligen dock utan att inkludera Örebro län – till en region, dit ofta även

Gotland fördes. Ett betydande antal grupper, också vid rådslaget i Stockholm, bibehöll dock länsgränsen mellan Stockholms län och resten av Mälardalen.

- Få grupper var beredda att låta hela Norrland eller ens de fyra nordliga länen utgöra en enda region. Flertalet grupper identifierade en nordlig region, vanligen bestående av Norrbottens och Västerbottens län, och en mellannorrländsk region, omfattande Jämtlands och Västernorrlands län, och ibland även Hälsingland. Flera grupper förde också Gävleborgs och Dalarnas län till denna senare region.
- Småland hölls av de flesta grupper samman, även om flera förde samman landskapet med Östergötland och andra med Skåne.
- Störst problem förefaller Värmland och västra Svealand i stort ha skapat för grupperna. Flera grupper har delat länet och fört den sydvästra delen till Västsverige. Annars förefaller anknytningen österut ha flest tillskyndare och knyter Värmland till Örebro och Dalarnas län, i några fall även till Mälardalen och Gävleborgs län. I Örebro län betonar man däremot mest sambanden österut, med Mälardalen.

Flertalet grupper framhöll tillväxtfrågorna som viktigast när framtidens regioner ska utformas. Faktorer som arbetsmarknadsregioner och pendlingsmönster, men också behovet av en kritisk massa av människor, var vägledande för de flesta. Flera grupper lyfte i stället fram hälso- och sjukvården som den viktigaste indelningsgrunden, och även de grupper som främst vägletts av tillväxtfrågornas geografiska logik ansåg i allmänhet att också hälso- och sjukvårdens logik måste vägas in i bilden. Många grupper framhöll likaså att kommuner som hamnar i gränslandet mellan tilltänkta nya regioner bör få välja vilken region man vill tillhöra.

Sammantaget finns uppenbarligen en stor öppenhet för en indelning i väsentligt färre och större län än i dag i kommuner och landsting. Det underlättar givetvis en länsindelningsreform. Samtidigt måste man ha klart för sig att det inte är detsamma som att det kommer att finnas ett tydligt politiskt ledarskap som är berett att ta strid för reformen, av det snitt som fanns i Skåne och Västra Götaland. Läns- och landstingssammanslagningarna i dessa båda landsändar föregicks och bars upp av de politiska partierna samt av kommuner och landsting. Några liknande, kraftfulla ansatser kan ännu inte skönjas i någon del av landet, möjligen med undantag för Mälardalen.

Andra underlag

Som underlag för resonemangen om regionindelning i detta avsnitt har även en rad andra ansatser till regionindelning studerats:

- De förslag till ny länsindelning och samverkansområden (bland annat i tio regioner) som Länsberedningen presenterade i betänkandet SOU (1974:84) *Stat och kommun i samverkan* med bilagor.
- De tre kartskisser med nio, elva respektive tio regioner som Regionutredningen presenterade i betänkandet (SOU 1992:63) *Regionala roller.*
- Indelningen i sex hälso- och sjukvårdsregioner.
- Relevanta statliga myndigheters regionindelning.
- Relevanta samverkansregioner, som huvudmannaskap för svenska regionkontor i Bryssel.
- SVT:s och andra mediers regionindelning och upptagningsområde.

3.4.5 Analys och avvägningar

Såväl uppgifter med anknytning till regional utveckling som hälso- och sjukvården är uppenbarligen betjänta av att planeras och handhas i regioner med väsentligt större befolkning än dagens normallän. I båda fall pekar verksamhetslogiken mot en indelning av landet i spannet 6–9 regioner. Det finns heller ingen anledning att tro att en mindre radikal indelningsreform skulle vara enkel att genomföra. Erfarenheten visar att indelningsreformer är uppslitande, också om de har begränsad geografisk räckvidd. I det följande förs således ett resonemang utifrån Nordregios och EuroFutures båda alternativ med 6 respektive 9 regioner. Det bör uttryckligen påpekas att resonemangen även söker beakta konsekvenserna av att hälso- och sjukvården organiseras i samma regioner (jfr avsnitt 3.6 och kapitel 4).

Sex regioner

Nordregios och EuroFutures alternativ med sex regioner skiljer sig på flera punkter från indelningen i hälso- och sjukvårdsregioner. Den norra sjukvårdsregionen omfattar exempelvis de fyra nordliga

länen. Frågan är om det inte också ur regional utvecklingssynpunkt vore mer fördelaktigt att låta *Norra Sverige* bestå av de fyra nordliga länen samt norra Hälsingland, som torde vara närmare knutet till Sundsvall än till Gästrikland. Det skulle visserligen skapa en region som omfattar mer än halva Sveriges yta. Befolkningsmässigt skulle den dock bli mer jämförbar med de övriga, men fortfarande vara den minsta. Den förefaller hur som helst inte mer otymplig än den Mittsvenska region om fem län som Nordregio och EuroFutures skisserar. Förutom att den redan utgör en hälso- och sjukvårdsregion med gemensamt regionsjukhus har också ett visst samarbete etablerats inom det regionala utvecklingsområdet, inte minst inom kulturområdet och delvis som en följd av det redan etablerade samarbetet mellan de fyra landstingen och länsstyrelserna. Som exempel kan den gemensamma Norrlands Musik- och Dansteater och ett växande samarbete inom kollektivtrafiken, bland annat genom Norrtåg, nämnas. Dessutom skulle en sådan avgränsning ge Umeå, norra Sveriges mest expansiva centrum med dess största universitet, en mer central belägenhet i regionen. Slutligen kommer Botniabanan inte endast att knyta samman Örnsköldsvik med Umeå; också Härnösand och Sundsvall hamnar inom dagspendlingsavstånd från Örnsköldsvik och knyts närmare till Umeå.

När det gäller Mälardalen skär å andra sidan dagens indelning i hälso- och sjukvårdsregioner – där Stockholms län tillsammans med Gotland utgör en region – tvärs igenom en starkt integrerad funktionell region. Omvänt utgör Uppsala-Örebros sjukvårdsregion med sina sju län en synnerligen otymplig region, med sina viktigaste centra i periferin och orienterade mot andra regioner. Åtminstone ur regional utvecklingssynpunkt är det betydligt mer naturligt att tänka sig en *Mälardalsregion*, i grova drag bestående av Stockholms, Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län samt Gotland. Det skulle visserligen ge den nästan en tredjedel av Sveriges befolkning – 2,7 miljoner invånare – och två av landets största universitetssjukhus. Det är dock viktigt att komma ihåg att Stockholms län ensam skulle bidra med 70 % av dess befolkning.

Eftersom Mälardalen har gemensamma frågeställningar att hantera kommer strävandena efter en gemensam arena och ett samordnat uppträdande gentemot omvärlden med största säkerhet att fortsätta, även om regionen också i framtiden kommer att vara sönderdelad av länsgränser. Huvudstadsregionen är den enda region i Sverige som i realiteten kan mäta sig med Europas verkliga

storstadsregioner. En medveten försvagning av Mälardalen som kraftcentrum för Sverige riskerar att begränsa tillväxtförutsättningarna också i andra delar av landet.[24] Gotland har inga möjligheter att på egen hand bära ansvaret för en regionaliserad tillväxtpolitik och är närmast knutet till Stockholm. Det tillhör också Stockholms sjukvårdsregion.

Det skulle också ur regional utvecklingssynpunkt ge en något mer hanterlig *Bergslagsregion*, i grova drag bestående Gävleborgs, Dalarnas, Örebro och Värmlands län med drygt en miljon invånare, något mer än Norra Sverige, och med ett regionsjukhus i Örebro. Den företer visserligen en splittrad bild med fyra ungefärligen jämnstora centra – Gävle, Falun-Borlänge, Örebro och Karlstad – och innefattar två av de landskap som har starkast egen identitet, Värmland och Dalarna. Dessutom orienterar sig både Gävle och Örebro främst mot Mälardalen även om de, som Nordregio och EuroFutures påpekar,[25] förmodligen har mer att vinna på att alliera sig med Falun-Borlänge respektive Karlstad i en region där de fungerar som centralorter snarare än att ligga i Stockholms yttersta periferi. Det finns givetvis heller inget som utesluter en samverkan med huvudstadsregionen, även över en kvarvarande administrativ gräns.

Västra Götaland bildades så sent som 1998 efter en långdragen och komplicerad process. Med en befolkning på 1,5 miljoner invånare har det också den kritiska storlek som krävs. Sjukvårdsregionen omfattar även norra Halland, vilket redan är starkt orienterat mot Göteborg. Allra helst gäller det Kungsbacka kommun, som är att betrakta som en förortskommun till Göteborg och är med i Göteborgsregionens kommunalförbund. Även Varberg har omfattande och växande inpendling till Göteborg och beräknas tillsammans med Falkenberg tillhöra Göteborgs arbetsmarknadsregion 2030.

Också Värmland har starka band till Västsverige, såväl historiskt som näringsgeografiskt. Orienteringen österut torde dock vara minst lika betydelsefull, särskilt för landskapets östra del. Ett införlivande med Västra Götaland skulle dessutom undandra en viktig del av underlaget för universitetssjukhuset i Örebro.

Skåne utgör den naturliga kärnan för en sydsvensk region och är i sig tillräckligt stort för att utgöra en kraftfull region. I Södra sjukvårdsregionen ingår även Kronobergs och Blekinge län samt södra

[24] Jfr Nordregio och EuroFutures (2005), s. 106.
[25] Ibid, s. 106.

Hallands län. Om Hallands län ej ska delas , vilket isåfall är en fråga som hallänningarna bör avgöra, har det närmare anknytning till Västra Götaland än Skåne. Blekinge har i gengäld mer att vinna på alliera sig med Skåne än med Småland, har Nordregio och EuroFutures kommit fram till. En sådan *Södra Götalandsregion* motsvarar de historiska Skånelandskapen, bortsett från att Halland saknas, och skulle få 1,3 miljoner invånare.

I Södra sjukvårdsregionen ingår även Kronobergs län och skär därmed itu Småland, som knappast heller näringsgeografiskt kan sägas vara en sammanhållen region. Landskapet har dock en stark tradition och en likartad näringsstruktur som talar för att det hålls samman. Däremot torde det sakna en tillräcklig styrka, inte minst i befolkningsstorlek, för att stå på egna ben, åtminstone i jämförelse med ovan identifierade storregioner. Detsamma gäller Östergötland.

Det förefaller därför naturligt att, som Nordregio och EuroFutures gör, sammanföra dessa båda landskap med Öland i en *Östra Götalandsregion*, som därigenom, också den, skulle få ett befolkningsunderlag på gott och väl en miljon invånare. Genom att hålla samman Småland får dessutom universitetssjukhusen i Linköping respektive i Malmö och Lund ett mer likvärdigt befolkningsunderlag än i dag. Liksom Bergslagsregionen hamnar dess viktigaste centra – Linköping-Norrköping respektive Jönköping – i periferin och kommer dessutom regionen att kantra över åt nordväst. Något tydligt alternativ är dock svårt att se med en indelning i endast ett halvdussin regioner.

Nio regioner

Med en indelning i nio regioner är det svårare att finna några klara alternativ till den regionindelning som Nordregio och EuroFutures föreslår. Den skiljer sig från ovan skisserade indelning i sex regioner genom att de båda nordliga regionerna delas i två, liksom Östra Götaland. De tre storstadsregionerna, Södra Götaland, Västra Götaland och Mälardalsregionen har däremot samma utsträckning som ovan. Fördelen med en indelning i nio regioner är att avstånds- och identitetsfaktorn bättre beaktas i de tre regioner som delas. Den tillgodoser också betydligt bättre än i dag storleksfaktorn. Det minsta länet, Mellannorrland, får en större befolkning än alla utom fyra av dagens län. Alla har också minst en lokal

arbetsmarknad med mer än 130 000 invånare samt – bortsett från Dalarna-Gävleborg – minst ett universitet.

Även denna indelning har dock svagheter. Befolkningsstorleken varierar från 2,7 miljoner i Mälardalen till 0,36 miljoner i Mellannorrland. Sex av de nio regionerna har också ett befolkningsunderlag betydligt under de 1–2 miljoner invånare som Socialstyrelsen bedömer som lämpligt för hälso- och sjukvården. Tre av regionerna saknar dessutom eget regionsjukhus, samtidigt som regionsjukhusen i Umeå, Örebro och Linköping i dag har ett betydligt större omland än de regioner som de med denna indelning skulle tillhöra.

Också ur ett tillväxtperspektiv kan skillnaderna i storlek ses som en olägenhet, särskilt som det är de befolkningsmässigt minsta regionerna som spås få den svagaste befolkningsutvecklingen. Det ska dock understrykas att den föreslagna indelningen i nio regioner ur såväl tillväxt- som hälso- och sjukvårdssynpunkt torde vara att föredra framför dagens län- och landstingsindelning.

Sammanfattningsvis…

Vilket alternativ som än väljs förefaller det naturligt att formera en region runt var och en av de tre storstäderna, liksom en nordsvensk region. Den första frågan blir sedan hur dessa regioner bör avgränsas. I Skåne och Västra Götaland har denna formering i huvudsak redan skett, medan Stockholm har en större del av sitt naturliga omland utanför det egna länet. De största svårigheterna uppstår när regioner ska formeras i västra Svealand och södra Norrland respektive i sydöstra Sverige. Det är här skillnaderna uppstår mellan de båda alternativen. Också med en indelning i nio regioner är det emellertid svårt att formera verkligt homogena regioner med ett tydligt regionalt centrum i dessa delar av landet. Dessa svårigheter kvarstår ända tills man är nere på landskapsnivå. En sådan indelning är dock inte något alternativ. Den skulle skapa alldeles för små och svaga regioner, som skulle få mycket svårt att hävda sig mot storstadsregioner med i runda tal tio gånger så stor befolkning.

Ett möjligt undantag är Halland, som ur tillväxtsynpunkt, i vart fall på kort sikt, kan hävda att det klarar sig utmärkt på egen hand. Det är dock svårt att motivera den administrativa gräns som skiljer Kungsbacka från resten av Göteborgsregionen, och utan denna

expansiva kommun dras en väsentlig del av underlaget för en tänkt Hallandsregion undan. Den skulle också utgöra ett anmärkningsvärt särfall i en möjlig framtid där övriga sjukvårdshuvudmän har mellan en och två miljoner invånare och ett eget regionsjukhus.

3.5 Regional samhällsorganisation – staten

Sammanfattning

Länsstyrelserna har i dag ett ytterligt omfattande och diversifierat ansvarsområde. Flertalet av dessa uppgifter har bäring på regional utveckling i vid bemärkelse, men endast en mindre del är att karaktärisera som utvecklingsinsatser med utrymme för politiska prioriteringar. De flesta av dessa senare uppgifter har redan överförts till samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan, i län där sådana finns. De befogenheter och resurser som kan bli aktuella att överföra till den kommunala sektorn, också med ett mycket vidsträckt utvecklingsansvar, utgör således en begränsad del av länsstyrelsernas verksamheter.

Beroende på hur den övergripande ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn kommer att utfalla diskuteras tre alternativ för länsstyrelsernas framtida ansvar för uppgifter med anknytning till regional utveckling:

- Ett statligt ansvar för såväl utvecklings- som myndighetsuppdraget, vilket kan bli aktuellt i ett scenario utan regionala hälso- och sjukvårdshuvudmän eller där staten är obenägen att lämna ifrån sig utvecklingsuppdraget.
- Ett statligt beställaransvar, där staten – genom länsstyrelserna och/eller sektorsmyndigheter – tecknar avtal med kommunala organ om genomförandet av statligt finansierade utvecklingsinsatser.
- Ett mer renodlat myndighetsuppdrag, där länsstyrelsernas uppgifter koncentreras till tillsyn, tillståndsgivning och annan rättstillämpning, samt uppföljning och utvärdering Genom att ge länsstyrelserna vidgade uppgifter inom dessa områden kan regeringen också skapa förutsättningar för en tvärsektoriell, territoriellt förankrad kunskapsbildning.

Starka skäl talar för betydligt större län än dagens normallän, närmast oberoende av vilka uppgifter med anknytning till regional utveckling som staten har att hantera på regional nivå.

Verksamhetsgenomgångens båda avslutande frågor handlar om hur de uppgifter med anknytning till regional utveckling som hör hemma på regional nivå bör organiseras, dels inom den statliga förvaltningen och dels inom den kommunala sektorn. Vi börjar med staten på regional nivå.

3.5.1 Länsstyrelserna i dag

Staten företräds på regional nivå först och främst av länsstyrelserna. Den andra stora länsmyndigheten av betydelse för regional utveckling är länsarbetsnämnden. Därutöver finns ett antal nationella myndigheter med en regionindelning som mestadels avviker från länsindelningen. Här knyts intresset till länsstyrelserna; övriga myndigheter presenteras i avsnitt 2.1.7.

Länsstyrelsernas uppgifter

Länsstyrelserna har ett generellt uppdrag att verka för att nationella mål får genomslag i respektive län. De ska också svara för den statliga förvaltningen i respektive län, i den utsträckning detta inte åligger någon annan myndighet. På motsvarande sätt ska länsstyrelserna utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom sitt eget ansvarsområde.[26]

Detta ansvarsområde anges i länsstyrelseinstruktionen, som innehåller konkreta direktiv för länsstyrelsernas roll inom miljöpolitiken samt i samband med höjd beredskap och fredstida krishantering. Dessutom förtecknas i 3–4 §§ en lång rad områden inom vilka länsstyrelserna har uppgifter:

- social omvårdnad,
- kommunikationer,
- livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor,
- lantbruk,
- rennäring m.m. i förekommande fall,

[26] Länsstyrelseinstruktionen 1–2 §§.

- fiske,
- jämställdhet mellan män och kvinnor,
- kulturmiljö,
- regional utveckling,
- hållbar samhällsplanering och boende,
- de allmänna valen och valen till Sametinget,
- tillsyn över visst fastighetsinnehav, samt
- distriktsveterinärorganisationen och åtgärder mot djursjukdomar.

Dessa områden inrymmer i sin tur en stor spännvidd av uppgifter. Exempelvis omfattar området Kommunikationer allt från infrastrukturplaner och bidrag till bredbandsutbyggnad till körkortsregister, taxilegitimation och tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik. Därutöver anges ett antal områden som endast åligger vissa länsstyrelser, som fjällförvaltning, förvaltning av strukturfondsprogram och uppdrag som vattenmyndigheter enligt miljöbalken.

Inom dessa ansvarsområden arbetar länsstyrelserna dessutom med en rad olika typer av uppgifter, så som:

- rådgivning och information,
- tillsyn och kontroll utifrån lagar och andra regelverk,
- tillståndsgivning och rättslig prövning,
- sammanställning av information,
- samordning av länets krafter genom olika initiativ, samt
- att lämna bidrag till olika verksamheter.

Regleringen av dessa uppgifter återfinns i andra författningar. Antalet författningar som styr länsstyrelsernas verksamhet uppskattas till över 500. Annorlunda uttryckt har länsstyrelserna uppgifter inom ett 20-tal av statsbudgetens 48 politikområden. Under 2004 avgjorde länsstyrelserna sammanlagt ca 715 000 ärenden.[27]

Länsstyrelsernas organisation och resurser

Länsstyrelsernas volymmässigt största verksamhetsområden är naturvård och miljöskydd, lantbruk samt regional utveckling. De svarade 2002 för 30 %, 17 % respektive 13 % av förvaltningskost-

[27] Enligt sammanställning av Finansdepartementets länsstyrelseenhet.

naderna. Totalt uppgick dessa till 3 085 miljoner kronor, varav två tredjedelar finansierades inom statsbudgetens utgiftsområde 18 *Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande*. Resterande del finansierades genom avgifter, projektmedel med mera.[28]

År 2004 hade kostnaderna ökat till 3,5 miljarder kronor, varav 63 % finansierades inom utgiftsområde 18. Samma år hade länsstyrelserna drygt 5 000 anställda. Antalet anställda varierade från 0,22 per 1 000 invånare i Stockholms till 1,95 i Jämtlands län. Denna variation återspeglar omfattningen av länsstyrelsens uppdrag inom områden som regional utveckling, naturvård och miljöskydd och inte minst förvaltningsuppgifter för strukturfondsprogrammen.[29]

Vidare fördelar länsstyrelserna medel ur anslaget 33:1 *Allmänna regionalpolitiska åtgärder* inom utgiftsområde 19 Regional utveckling (jfr avsnitt 2.1.1), det så kallade länsanslaget, som delas med regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan samt med regeringen och Nutek. Sammantaget disponerar länsstyrelserna närmare två tredjedelar av anslaget, som 2005 var 1 500 miljoner kronor. Av denna miljard disponerar länsstyrelserna i de fyra nordliga länen mer än hälften.

Därutöver har länsstyrelserna genom sina lantbruksenheter ett avgörande inflytande över fördelningen av de mångdubbelt större resurserna inom jordbruks- och landsbygdspolitiken. De fördelar också bidrag inom ett stort antal andra områden som natur- och kulturmiljövård, jakt och fiske samt social omvårdnad.

Länsstyrelsen leds av landshövdingen som är ordförande i länsstyrelsens styrelse. Såväl landshövding som styrelse utses av regeringen. Vid länsstyrelserna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län tituleras chefstjänstemannen länsöverdirektör, i övriga län länsråd.

En utförligare redovisning av länsstyrelserna och deras uppgifter ges i Ansvarskommitténs promemoria *Staten på regional nivå med tonvikt på län.*

[28] SOU 2004:14, s. 35f.
[29] Uppgifter ur budgetpropositionen för 2006 samt ur Statskalendern.

Samordning av statliga intressen

Länsstyrelserna har i dag i uppgift att samordna de statliga intressena på regional nivå, också i län med regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan. I avsaknad av reella beslutsbefogenheter i förhållande till sektorsmyndigheterna har de dock haft svårt att lösa denna uppgift, trots ett antal riksdagsbeslut och samordningsuppdrag de senaste decennierna. I oktober 2004 gav regeringen länsstyrelserna i uppdrag att gemensamt lämna förslag till hur deras samordning av de statliga insatserna i det regionala utvecklingsarbetet bör vidareutvecklas och preciseras. I uppdraget ingår att utreda vilka uppgifter samordningsuppdraget ska innehålla, hur roller och ansvarsfördelning mellan myndigheterna kan förtydligas samt att ange hinder och framgångsfaktorer. Uppdraget redovisades i december 2005.

I slutrapporten redovisas resultaten av arbetet. Där anger länsstyrelserna inledningsvis att de valt att tolka uppdraget som samordning av insatser för *hållbar* regional utveckling. Här innefattas såväl ett socialt och ett miljömässigt som ett ekonomiskt perspektiv. För att kunna fullfölja detta uppdrag föreslår man bland annat:

- en rad organisatoriska förändringar, som att:
  - länsstyrelsen ska vara den regionala tillsynsmyndigheten,
  - sektormyndigheter utan regional organisation ska arbeta genom länsstyrelserna,
  - nya statliga uppgifter i första hand ska läggas på en eller flera länsstyrelser,
  - länsstyrelserna ska nyttjas för tidsbegränsade regionala uppdrag,
  - utreda om fler uppgifter som avser ekonomiskt stöd till enskilda och företag kan överföras till länsstyrelserna, samt
  - utreda hur fler uppgifter inom integration och folkhälsa kan överföras till länsstyrelserna.
- förändringar och förtydliganden av regeringens instruktioner:
  - Det ska framgå i verksförordningarna att berörda myndigheter är skyldiga att samråda och samarbeta med länsstyrelserna i frågor av betydelse för den regionala utvecklingen.
  - Länsstyrelserna får i uppdrag att regionalisera nationella mål.

  - Länsstyrelserna får i uppdrag att följa upp de statliga myndigheternas medverkan i det regionala utvecklingsprogrammet.
  - Länsstyrelserna får i uppdrag att följa upp arbetet för hållbar regional utveckling.
  - Länsstyrelserna får i uppdrag att återkommande redovisa det hållbara regionala utvecklingsarbetet för regeringen.
  - Länsstyrelsernas uppdrag att bedriva internationellt arbete förtydligas.
  - Sektorsmyndigheter ska inte kunna överklaga länsstyrelsernas beslut.
- tydligare redovisning av det regionala utvecklingskapitalet:
  - Ett drygt 20-tal myndigheter ska redovisa sina uppgifter per län.

Förslagen anses vara tillämpliga också i län där regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan anförtrotts ett vidgat ansvar för det regionala utvecklingsarbetet.

3.5.2 Länsstyrelserna i framtiden

Vilket ansvar länsstyrelserna i framtiden ska ha för uppgifter med anknytning till regional utveckling beror till stor del på den övergripande ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn för dessa. Beroende på vägval i denna fråga kan man tänka sig tre alternativ:

- ett statligt utvecklingsuppdrag,
- ett statligt beställaransvar,
- ett mer renodlat myndighetsuppdrag.

Det bör betonas att samtliga modeller innebär att länsstyrelserna behåller huvuddelen av sina uppgifter och dessutom tillförs nya uppgifter, som ett led i att det övergripande uppdraget renodlas.

Ett statligt utvecklingsuppdrag

Diskussionen i avsnitt 3.2 utmynnade visserligen i att fördelarna med ett kommunalt, politiskt förankrat ledarskap för det regionala utvecklingsarbetet tydligt överväger. I den mån landstingen

avvecklas eller staten helt enkelt är obenägen att överlåta detta ledarskap på ett kommunalt organ finns det lika fullt mycket att vinna på att ge ett regionalt statligt organ – rimligen länsstyrelsen – ett sammanhållet och väsentligt kraftfullare regionalt utvecklingsansvar än i dag. En sådan lösning skisseras i avsnitt 4.3.2.

Också med länsstyrelsen som huvudansvarig för uppgifter med anknytning till regional utveckling kvarstår behovet av ett mer tvärsektoriellt arbetssätt genom att överföra befogenheter och resurser från sektorsmyndigheter till länsstyrelsen. Det rör sig dels om befogenheter och resurser från näringspolitiken, forskningspolitiken (innovationssystem) och arbetsmarknadspolitiken till den regionala utvecklingspolitiken, dels om befogenheter och resurser från utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken som ger utrymme för ett kompletterande regionalt utbildnings- och forskningsuppdrag till regionens egna högskolor och andra anordnare eftergymnasial utbildning.

Ett statligt beställaransvar

Också om huvudansvaret för uppgifter med anknytning till regional utveckling överförs till ett kommunalt organ är det troligt att staten, åtminstone under en övergångsperiod, kommer att behålla ansvaret för ett betydande antal uppgifter som är betjänta av att inordnas i det övergripande regionala utvecklingsarbetet. Ett sätt att åstadkomma detta är att staten sluter ett *utvecklingsavtal* med det ansvariga kommunala organet, varigenom detta blir ansvarigt för genomförandet av kvarvarande statliga uppgifter. I en möjlig framtid med ett fåtal regionala självstyrelseorgan med ett vidsträckt utvecklingsansvar i stora län är förmodligen det enklaste sättet att åstadkomma den eftersträvade sektorssamordningen att självstyrelseorganen sluter avtal direkt med respektive sektorsmyndighet. Med ett stort antal län och om staten själv vill sätta sin prägel på den tvärsektoriella ansatsen är en näraliggande lösning att länsstyrelserna – som ett alternativ till regeringen – uppdras att samordna de statliga intressena och sluta ett sammanhållet utvecklingsavtal med respektive kommunalt organ. En sådan modell är också användbar vid ett statligt huvudansvar för regional utveckling, som ett sätt att anförtro kommuner att i samverkan sköta uppgifter som kan lösas inom enskilda arbetsmarknadsregioner.

En sådan avtalsmodell har bland annat skisserats i rapporten *Utveckling av tillväxtavtalen,* som 2001 utarbetades på uppdrag av Institutet för Framtidsstudier. Där definierar författarna Göran Hallin och Per Schöldberg ett strategiskt utvecklingskapital (SUK) på 120 miljarder kronor (utifrån budgetpropositionen för 1999). Ur detta urskiljs ett regionalt anpassat utvecklingskapital (RAUK) om ca 20 miljarder kronor, bestående av delar av arbetsmarknadspolitiken, utbildnings- och forskningspolitiken, regionalpolitiken, transportpolitiken, näringspolitiken, kulturpolitiken och miljöpolitiken. Tanken är att RAUK ska fungera som lockbete för att inordna relevanta delar av SUK i den övergripande regionala utvecklingsstrategin.

RAUK fördelas mellan länen utifrån en fördelningsnyckel som ej närmare anges i rapporten. Med RAUK som grund sluter sedan länsstyrelsen ett flerårigt utvecklingsavtal med den regionala företrädaren, utifrån ett strategiskt utvecklingsprogram som denne inlämnar. Utvecklingsavtalet ska även omfatta den regionale företrädarens egna resurser och kan omfatta andra statliga resurser än RAUK. Eftersom den statliga finansieringen fastställs årsvis kan det dock ej vara juridiskt bindande, utan föreslås i stället kompletteras med bindande årliga kontrakt som endast omfattar RAUK. Den årliga omförhandlingen om kontraktet ger också staten utrymme att justera sin beställning inom ramen för utvecklingsavtalet.

Förslaget är inspirerat av den modell som introducerades i Frankrike i samband med att direktvalda regionala församlingar i 21 regioner introducerades 1982. Dessa sluter på liknande sätt sjuåriga kontrakt med staten, företrädd av regionens prefekt.

Ett mer renodlat myndighetsuppdrag

Med ett kommunalt huvudansvar för uppgifter med anknytning till regional utveckling finns det icke desto mindre anledning att överväga en tydligare renodling av roller, allra helst i en framtid med väsentligt färre län och ett vidsträckt självstyrelseansvar inom området. En sådan renodling bör bestå i att ansvaret för utvecklingsuppgifter med utrymme för politiska prioriteringar så långt som möjligt samlas hos det ansvariga kommunala organet. Länsstyrelsens uppgifter inom det regionala utvecklingsområdet (i vid bemärkelse) blir då:

- *tillsyn* inom trafik-, miljö-, livsmedels- och djurhållningsområdena samt över veterinärverksamhet, jakt och fiske, plan- och byggfrågor, kulturminnen, social omvårdnad och i förekommande fall även rennäring och fjällförvaltning,
- *tillståndsgivning* och i vissa fall även *rättslig prövning* inom trafik-, miljö-, djurhållningsområdena samt beträffande jakt och fiske, kulturminnen, social omvårdnad och i förekommande fall rennäring och fjällförvaltning,
- handläggning av *stödärenden* inom jordbruks- och fiskepolitiken, bostadsbyggande, jakt och fiske, miljövård och social omvårdnad,
- *uppföljning och utvärdering* av statliga och kommunala organs insatser, samt
- *strategisk kunskapsbildning* i form av tvärsektoriella, territoriellt förankrade sammanställningar, som underlag såväl för regeringens överväganden som för de kommunala organens insatser inom området.

Med en sådan renodling kan det också finnas skäl att överföra ytterligare tillsyns- och tillståndsgivningsuppgifter till länsstyrelsen från såväl kommunerna som andra statliga myndigheter.

Fördelarna med en sådan renodling av roller är en ökad tydlighet, möjligheter till regionalt ansvarsutkrävande för de förutsättningsskapande insatserna, samt att risken med att länsstyrelserna förvandlas till länets företrädare gentemot staten elimineras.

Länsindelning och myndigheters regionindelning

Alldeles oavsett vilka uppgifter med anknytning till regional utveckling som staten på regional nivå i framtiden har att lösa talar det mesta för betydligt större län än dagens normallän:

- Flertalet av de uppgifter med anknytning till regional utveckling som är aktuella att anförtro länsstyrelserna – antingen i form av ett direkt genomförandeansvar, som ”beställare” av ett sammanhållet regionalt utvecklingsuppdrag eller som ett mer renodlat myndighetsuppdrag – har en storregional logik, centrerad runt universitet och högskolor med fasta forskningsresurser och talar därför för en indelning i 6–9 län.

- En indelning i 6–9 län motsvarar – av just detta skäl – betydligt bättre den regionindelning som berörda myndigheter, utifrån sina egna verksamheters logik, tillämpar. En likartad geografisk indelning underlättar strävandena att anpassa sektorspolitiken och inordna den i ett sammanhållet regionalt utvecklingsprogram och gör det dessutom rimligare att kräva att nationella myndigheter anpassar sin regionindelning efter länsindelningen.
- Också ett renodlat tillsyns- och uppföljningsansvar ställer betydande krav på kompetensförsörjningen, särskilt om det även ska omfatta ett ansvar för strategisk kunskapsbildning. Av såväl kvalitets- som effektivitetsskäl förefaller det klokt att koncentrera dessa kvalificerade resurser till ett knappt tiotal kunskapscentra.
- En reduktion av antalet länsstyrelser är måhända enklare att genomföra rent opinionsmässigt än motsvarande sammanslagning av landsting. I så fall skulle en länsindelningsreform, om den (tillfälligt) frikopplades från landstingsindelningen, kunna bereda vägen för en sådan. Verksamhetslogiken talar dock, som ovan framgått, för avsevärt större regioner än dagens normallän också inom den kommunala sektorn.

3.6 Regional samhällsorganisation – den kommunala sektorn

Sammanfattning

Förutom ansvarsfördelning för uppgifter med anknytning till regional utveckling och länsindelning är den kommunala delen av den regionala samhällsorganisationen avhängig av ett flertal frågor:

- Ansvarsfördelningen för hälso- och sjukvården – eller mer specifikt, om landstingen kommer att finnas kvar som hälso- och sjukvårdshuvudmän.
- Om det regionala organet ska vara direktvalt eller indirekt valt.
- Om det regionala organet ska ha beskattningsrätt eller ej.
- Vilken konstitutionell ställning det regionala organet ska ha, inte minst i förhållande till kommunerna, liksom behov av lagändringar som föranleds av dess regionala utvecklingsuppdrag.
- Om olika lösningar bör övervägas i olika delar av landet.

Dessa frågor prövas i tur och ordning i detta avsnitt. Med vägledning av analysen i avsnitt 3.1–3.4 utmynnar dessa överväganden i slutsatsen att direktvalda regionala självstyrelseorgan med beskattningsrätt ska ha ett sammanhållet ansvar för såväl regional utveckling som hälso- och sjukvård, liksom att dessa organ ska ha samma konstitutionella ställning som landstingen. Denna slutsats fick också ett starkt stöd vid de samrådskonferenser som kommittén arrangerade i oktober 2005.

Den är dock i hög grad avhängig av att landstingen finns kvar som hälso- och sjukvårdshuvudmän. Direktvalda regionala självstyrelseorgan som enbart ansvarar för regionala utvecklingsfrågor kan i och för sig tänkas, särskilt med ett väsentligt vidgat ansvarsområde och större län. Det är dock tveksamt om ett sådant organ bör ha egen beskattningsrätt. Utan regionala hälso- och sjukvårdshuvudmän kan också ett statligt huvudansvar för storregionala frågor övervägas, i kombination med att kommuner i samverkan löser de uppgifter som kan hanteras inom enskilda arbetsmarknadsregioner.

Man bör heller inte utesluta möjligheten av en differentierad uppgiftsfördelning, åtminstone inte med en oförändrad länsindelning och ett mer begränsat utvecklingsuppdrag. I län med få kommuner skulle således ett kommunalförbund kunna axla det regionala utvecklingsansvaret, om det är vad kommuner och landsting önskar. Det bör dock noteras att en sådan lösning inte innebär att ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn skiljer sig åt från län till län; en sådan asymmetri torde vara mer problematisk.

I avsnitt 3.2 och 3.3 konstaterades att ett stort antal uppgifter med anknytning till regional utveckling bör hanteras sammanhållet utifrån ett regionalt perspektiv, liksom att detta regionala utvecklingsuppdrag bör anförtros ett kommunalt organ på regional nivå. Verksamhetsgenomgångens avslutande fråga handlar om hur detta regionala organ bör utformas. Den är i sin tur avhängig av ett flertal andra frågor:

1. Vilka övriga kommunala uppgifter som bör hanteras på regional nivå och hur de bör organiseras – eller mer specifikt: Bör hälso- och sjukvård och regional utveckling hanteras av ett och samma kommunala organ eller var för sig?
2. Bör dessa regionala organ vara direkt eller indirekt valda?

3. Bör dessa regionala organ ha beskattningsrätt eller hur ska annars deras verksamhet finansieras?
4. Vilken konstitutionell ställning bör dessa regionala organ ha?
5. Kan dessa regionala organ utformas olika och ha olika uppgifter i olika delar av landet?

Det är lätt att inse att vägvalen i dessa frågor är ömsesidigt beroende av varandra.

3.6.1 Hälso- och sjukvården

I dag är landstingen ansvariga för hälso- och sjukvården, som utgör runt 90 % av deras verksamhet, också i Skåne och Västra Götaland. I den mån hälso- och sjukvården i framtiden ska organiseras på annat sätt försvinner således huvuddelen av landstingens verksamhet.

Ansvaret för hälso- och sjukvården har stor betydelse

Man kan i och för sig tänka sig att landstingen lever vidare utan hälso- och sjukvårdsansvar och i stället får ett vidgat ansvar för regional utveckling, så som fylkeskommunerna i Norge. Den nya norska regeringen har nyligen slagit fast att dessa ska ersättas av likaledes direktvalda regioner med bibehållen beskattningsrätt, men med en annan indelning än i dag och med ett mer omfattande regionalt utvecklingsansvar. I Norge är dock även gymnasieskolan en regional angelägenhet. Med färre och större län och ett väsentligt vidgat regionalt utvecklingsansvar skulle verksamhetsvolymen växa även i Sverige, men knappast motsvara mer än högst ett par, tre skattekronor i egenfinansiering. Det kan tyckas väl lite för att motivera egen beskattningsrätt. Ett alternativ till statligt finansierade regionala självstyrelseorgan är att låta länsstyrelserna ansvara för storregionala utvecklingsfrågor i kombination med att kommuner i samverkan axlar huvudansvaret för frågor som kan lösas inom enskilda arbetsmarknadsregioner.

Om landstingen även framgent ska ansvara för huvuddelen av hälso- och sjukvården talar i gengäld mycket för att de ska vara väsentligt större. Socialstyrelsen har i en studie för kommitténs räkning förordat ett befolkningsunderlag på en till två miljoner

människor, det vill säga ungefär motsvarande dagens sjukvårdsregioner. Med en sådan storlek skulle landstingen besitta resurser nog för att kunna axla ett betydligt vidare ansvar för frågor med anknytning till regional utveckling än pågående försöksverksamhet.

Det är givetvis också viktigt att samhällsorganisationen är överskådlig och ansvarsfördelningen mellan dess olika delar är tydlig. I den mån landstingen finns kvar torde det därför vara uteslutet att bilda ytterligare direktvalda regionala organ, också om dessa får en annan geografisk indelning än landstingen. Med landstingen tillgängliga är det rimligen också mindre naturligt än annars att bilda särskilda kommunalförbund med ansvar för regionala utvecklingsfrågor.

Hälso- och sjukvården som regional utvecklingsfaktor…

En effektiv offentlig service av hög kvalitet är en grundläggande förutsättning för ett fungerande samhälle och därmed för tillväxt och utveckling. Genom sin blotta omfattning har den offentliga verksamheten också stor betydelse för sysselsättningen, allra helst på orter med svag tillväxt och som kompletterande *arbetsmarknad* till ett ofta mansdominerat näringsliv. Härvid är hälso- och sjukvården inget undantag. På orter med sjukhus är detta vanligen den största arbetsplatsen. Vårdpersonalen har också en osedvanligt hög utbildningsnivå; mer än två tredjedelar av de anställda har högskolutbildning, i många fall mycket långvarig sådan. Det innebär att hälso- och sjukvården i de flesta skogslän ensam sysselsätter fler högskoleutbildade kvinnor än hela näringslivet.

Enbart landstingen köper också *varor och tjänster* för runt 50 miljarder kronor årligen, varav närmare hälften utgörs av läkemedel och sjukvårdsartiklar med ett ofta mycket högt kunskapsinnehåll. Därtill kommer *investeringar* i byggnader och medicinsk teknik för 5–7 miljarder kronor per år. Det innebär att beslut om såväl upphandling och investeringar som förändringar av sjukhusstrukturen har avgörande betydelse för enskilda orters arbetsmarknad och utvecklingsförutsättningar i övrigt.

Den offentliga sjukvården är dock endast en del i en av de största och snabbast växande branscherna globalt sett. I rapporten *Health Care – utvecklingen av en ny tillväxtbransch*[30] diskuteras den offentliga hälso- och sjukvården som navet i den kanske största och

[30] Notén, Dag och Crawford, Alexander (2003).

mest dynamiska tillväxtbranschen såväl i Sverige som globalt, health care, som även omfattar privat vård och företagshälsovård, läkemedels- och medicinskteknisk industri samt tjänster inom IT och telekom, logistik, bemanning, riskkapital etcetera med inriktning mot hälso- och sjukvård i vid mening. Man beräknar att health carebranschen enbart i Stockholms, Uppsala och Södermanlands län sysselsätter upp emot 200 000 personer eller var sjätte arbetande. Av dessa hör en tredjedel hemma i landstingens hälso- och sjukvård. Ett bärande tema i rapporten är behovet av ett mer dynamiskt samspel mellan den offentliga hälso- och sjukvården och resten av branschen för att tillvarata den tillväxtpotential som finns inom health care. Mer konkret handlar det om att finna former för att utveckla och kommersialisera innovationer.

En förutsättning är att hälso- och sjukvårdshuvudmännen själv mera aktivt engagerar sig för att tillvarata denna tillväxtpotential. Den offentliga hälso- och sjukvården spelar nämligen en avgörande roll som *miljö för nya affärs- och produktidéer*. Genom att identifiera problem och generera lösningar på dessa, som miljö för utbildning och kompetensutveckling, egen och extern forskning och som en krävande kund för nya produkter har hälso- och sjukvården en nyckelposition i några av Sveriges viktigaste och mest dynamiska innovationssystem. Som ett resultat har kluster av företag vuxit upp i anslutning till främst universitetssjukhusen.

Samhället söker aktivt stimulera dessa *innovationssystem* genom att tillhandahålla lokaler och företagsservice samt genom olika finansierings-, utbildnings- och rådgivningsinstrument. Kommuner och statliga organ har traditionellt haft en mer framträdande roll än landstingen själva i dessa strävanden. På senare år har dock främst landsting med universitetssjukhus påtagligt aktiverat sig inom detta område. I Skåne och Västra Götalands län har försöksverksamheten utan tvekan drivit på dessa strävanden. De kan också visa sig betydelsefulla eftersom den offentliga vården ofta upplevs som introvert och ointresserad av dessa frågor. Ett mer aktivt engagemang från hälso- och sjukvårdshuvudmännen själva, som ett led i ett övergripande utvecklingsuppdrag, skulle möjligen på sikt effektivare integrera vården i dessa innovationssystem.

…och som ”sambo” med regional utveckling

Ovanstående visar att hälso- och sjukvård har stor betydelse för den regionala utvecklingen. Det gäller dock i än högre grad en rad andra politikområden, också volymmässigt betydelsefulla sådana som utbildningspolitiken, arbetsmarknadspolitiken och transportpolitiken. Som ovan framgått återfinns inte sjukvården bland de politikområden som regeringen identifierar som särskilt betydelsefulla för den regionala utvecklingen.

Att den ändå ägnas uppmärksamhet i detta sammanhang har två huvudorsaker. Dels har medvetenheten om hälso- och sjukvårdens roll som tillväxtmotor vuxit snabbt under senare tid, liksom insikten att hälso- och sjukvårdshuvudmännen själva måste engagera sig för att frigöra den utvecklingspotential som ryms inom den offentliga vården. Denna nya medvetenhet har måhända ännu inte fullt ut slagit igenom i den regionala utvecklingspolitiken. Det främsta skälet är dock att även hälso- och sjukvården i dag har regionala huvudmän och av allt att döma fortfarande i stor utsträckning har regional logik. Det ligger med andra ord nära till hands att ett och samma regionala organ samtidigt axlar ett huvudansvar för såväl hälso- och sjukvården som regional utveckling, så som Region Skåne och Västra Götalandsregionen i dag. Frågan är således vilka för- och nackdelar ett sådant ”samboförhållande” har.

I samband med försöksverksamheten i Skåne och Västra Götaland restes det farhågor för att hälso- och sjukvården skulle tränga undan de regionala utvecklingsfrågorna från den politiska agendan och därmed från huvudmannens resurser. Hittills har dock de nya huvudmännen tvärtom tillskjutit ökade resurser till den regionala utvecklingen i såväl Skåne som Västra Götaland.[31] Med tanke på hälso- och sjukvårdens genomslag i opinionen och dess volymmässiga dominans förefaller inte heller den omvända farhågan – att de regionala utvecklingsfrågorna ska tränga undan vården – särskilt överhängande. Tvärt om vore det ur strikt allokeringssynpunkt önskvärt att hälso- och sjukvården i större utsträckning än i dag – då landstingen är att betrakta som något av enfrågekommuner – får prioriteras i förhållande till andra angelägna samhällstjänster.

Avgörande för om ett och samma organ i framtiden ska ha huvudansvaret för såväl hälso- och sjukvård som regional utveckling är kanske ändå i vilken utsträckning båda dessa frågor är

[31] Jfr bland annat SOU 2000:85 och Statskontoret (2004).

betjänta av att hanteras av ett direktvalt organ med egen beskattningsrätt. Låt oss därför vända blicken mot dessa båda frågor.

3.6.2 Direkt eller indirekt valda regionala organ?

Tilläggsdirektiven ger kommittén i uppdrag att bedöma för- och nackdelar med en direkt respektive indirekt vald regional nivå med ansvar för regionala utvecklingsfrågor. Utgångspunkten för nedanstående diskussion är således ett *regionalt* organ med ansvar för *regionala utvecklingsfrågor.* Det hindrar inte att också mer principiella argument för och emot direkt respektive indirekt valda organ diskuteras. För överskådlighetens skull har de delats upp i demokrati- och effektivitetsargument, även om dessa i praktiken ofta hänger ihop.

Demokrati

En fördel med ett direktvalt organ, som ett landsting, är att medborgarna i direkta val kan utse sina regionala företrädare och i efterhand utkräva ansvar. Det utgör en självständig nivå i det politiska systemet, och dess fullmäktigeförsamling representerar på ett tydligt sätt regioninvånarna. I ett indirekt valt organ, som ett kommunalförbund, företräder de förtroendevalda de kommuner och – i förekommande fall – det landsting som valt dem. Det är genom valet till kommunfullmäktige som medborgarna indirekt har möjlighet att påverka kommunalförbundets politiska sammansättning och ställningstaganden. Det försvårar av naturliga skäl ansvarsutkrävandet.[32]

På motsvarande sätt framhålls ofta att indirekt valda organ ökar inslaget av förhandlande och kompromisser utan insyn utifrån. Härvid skiljer sig dock olika kommunalförbund åt, beroende på om de har ett fullmäktige eller en direktion som beslutande församling: medan fullmäktiges sammanträden alltid är öppna är grundregeln att direktionsmöten är slutna, utom när förbundets budget ska fastställas.

Direktval ger också en god proportionalitet och lämnar utrymme för mindre partier. Risken finns dock att mindre kommuner marginaliseras eller blir helt utan representation, särskilt i större

[32] Jfr bl.a. Jerneck och Sjölin (2000), s. 166.

regioner med många och olikstora kommuner. Denna problematik är lättare att hantera i ett regionförbund, där alla medlemmar rimligtvis är företrädda och mindre kommuner kan vara överrepresenterade i förhållande till sin andel av befolkningen, i den mån det anses önskvärt. Eftersom kommunernas delaktighet i det regionala utvecklingsarbetet är avgörande krävs det att ett direktvalt organ utvecklar arbetsformer som engagerar också svagt representerade kommuner.[33] De ansträngningar i denna riktning som gjorts i Skåne och Västra Götalands län visar tydligt på betydelsen av denna fråga.

Omvänt tenderar indirekta val att gynna stora partier på mindre partiers bekostnad; i län med många och olikstora kommuner blir den indirekt valda församlingen otympligt stor om också de mindre kommunerna ska få utse representanter för alla eller flertalet partier i kommunfullmäktige. Risken finns att mindre partier, som är svagt företrädda i kommunalförbundet, ifrågasätter dess legitimitet och motarbetar det. På liknande sätt tenderar indirekta val att missgynna kvinnor, i och med att det innebär ytterligare urvalstillfällen, där kvinnor tenderar att sorteras bort. Även dessa problem går dock att hantera genom minoritetsskydd, kvotering och uppgörelser inom och mellan partierna om nomineringar till kommunalförbundets beslutande församling.

Effektivitet

Ett direktvalt organ, som ej har några huvudmän att ta hänsyn till, kan agera mer självständigt och med större handlingskraft än ett indirekt valt organ. Har det också egen beskattningsrätt och ett omfattande verksamhetsansvar vid sidan av regional utveckling – så som Region Skåne och Västra Götalandsregionen – förstärks denna skillnad givetvis radikalt. Ett direktvalt organ med egen beskattningsrätt har också större förutsättningar än ett kommunalförbund att självständigt axla stora och krävande uppgifter som övertagits från staten. Det torde också, på gott och ont, ha lättare att frigöra sig från enskilda kommuners intressen och anlägga ett regionalt perspektiv.

Ett kommunalförbund är i gengäld beroende av sina medlemmar för sin finansiering och sitt uppdrag. Även om beslut tas med enkel majoritet också av ett kommunalförbund, är man i praktiken ofta

[33] Gidlund (1998), s. 18.

beroende av konsensus bland sina medlemmar och tvingas därför att undvika konfliktfyllda frågor (jfr avsnitt 3.3.3). Ytterst finns nämligen alltid risken att någon av medlemmarna väljer att lämna kommunalförbundet. Ett sätt att hantera detta problem är att staten gör medlemskapet obligatoriskt, vilket i gengäld innebär att kommuner kan tvingas finansiera verksamhet vars inriktning och omfattning de motsätter sig.

Den stora fördelen med ett kommunalförbund är förankringen i den primärkommunala politiken och verksamheten. Den är, som ovan påpekats, av avgörande betydelse för det regionala utvecklingsuppdraget. Genom att medlemskommunernas ledande politiker vanligen spelar en framträdande roll också i exempelvis samverkansorganen säkerställs på ett effektivt sätt detta samband.

Ett kommunalförbund erbjuder också större möjligheter till flexibilitet. Det är inte på samma sätt bundet till ett bestämt län eller andra territoriella gränser. De kan också överlappa varandra geografiskt, i den mening att en kommun kan vara medlem i flera kommunalförbund samtidigt. Det finns även möjligheter att skräddarsy förbundsordningen efter medlemmarnas intressen och att ansluta nya medlemmar efter hand. Baksidan av myntet är bristande insyn och överskådlighet och därmed svårigheter att utkräva ansvar.

Den avgörande faktorn när det gäller effektivitet är kanske ändå storlek, såväl vad gäller antal berörda kommuner som verksamhetens omfattning. Kommunalförbundets fördelar – främst förankringen i kommunerna – är lättast att tillvarata med ett begränsat antal medlemmar. Ju större medlemskretsen blir desto mer begränsande blir behovet av samsyn och konsensus. Ökat utrymme för majoritetsbeslut för att motverka handlingsförlamning inskränker i gengäld det eftersträvade medlemsinflytandet. Det riskerar att leda till att vissa kommuner, till följd av annan politisk majoritet eller i övrigt avvikande intressen, lämnar kommunalförbundet eller – om detta är omöjligt – intar en mer passiv eller direkt obstruerande roll.

Det är heller inte önskvärt att stora delar av kommuners och landstings resurser går till verksamheter utanför deras direkta kontroll och som kan ha en omfattning som är mångdubbelt större än enskilda kommuners. Det minskar möjligheterna till kostnadskontroll och ansvarsutkrävande och riskerar att leda till en situation där huvudmännen hamnar i underläge i förhållande till resursstarka kommunalförbund. Också ur ett medborgarperspektiv vore det

olyckligt om viktiga och kostsamma verksamheter undandrogs från möjligheten till ansvarsutkrävande i direkta val.

Större och resursstarkare regionala organ har rimligen bättre förutsättningar att överta stora och resurskrävande uppgifter från staten.[34] I kraft av sin beslutskapacitet och förmåga till resursmobilisering torde de också på ett effektivare sätt kunna företräda regionens intressen gentemot omvärlden. På så sätt talar det faktum att de tillåter stora, resursstarka organisationer för direktvalda regionala organ.

Slutsatser

Rent allmänt tycks fördelarna med ett direktvalt organ överväga, ur såväl demokrati- som effektivitetshänseende. Det hindrar inte att det finns fördelar också med indirekt valda organ, vilka huvudsakligen hänger samman med förankringen i kommunerna. Dessa kan komma att överväga i små regioner med få kommuner och när det rör sig om ett begränsat ansvarsområde. Ju större regioner, ju fler kommuner och ju större ansvarsområde det handlar om desto tydligare överväger fördelarna med ett direktvalt organ. Någonstans på dessa skalor nås också ett läge där ett indirekt valt organ inte längre är ett alternativ.

3.6.3 Beskattningsrätt och finansiering

Landstingen har i dag rätt att ta ut inkomstskatt och själv bestämma skattesatsen. Om landstingen ersätts av andra direktvalda organ med liknande konstitutionell ställning kan dessa tänkas överta också beskattningsrätten. Utan ansvar för hälso- och sjukvården torde dock verksamhetsvolymen bli så begränsad att beskattningsrätten kan ifrågasättas. Än mer främmande är det att tänka sig ett indirekt valt organ, så som ett kommunalförbund, med beskattningsrätt. Till att börja med medger vare sig regeringsform eller kommunallag detta. Också från principiella utgångspunkter tycks det högst tveksamt att ett politiskt organ, som medborgarna ej kan avkräva ansvar i direkta val, ska kunna beskatta dem.

[34] Jfr SOU 1992:63, s. 121.

Även landstingens beskattningsrätt har ibland ifrågasatts, dels utifrån antagandet att fler beskattningsnivåer leder till högre sammanlagt skattetryck, dels med hänvisning till det olyckliga ur allokeringssynpunkt i att en enskild samhällssektor, hälso- och sjukvården, har egen beskattningsrätt. I den mån landstingen får ett mer vidsträckt ansvarsområde minskar det senare problemet i betydelse. Vad gäller antalet beskattningsnivåer finns det veterligen inget stöd för tesen att fler beskattningsnivåer ger ett högre skattetryck. En studie som Regionutredningen lät göra[35] fann inga sådana samband, lika lite som att flera lokala och regionala skattekällor ökar det sammanlagda skattetrycket. En liknande studie, utförd av Landstingsförbundet[36] kom till samma slutsats. Snarare tycktes en stark regional nivå vara förbunden med lägre totalt skattetryck. Beskattningsrätten är och förblir också en grundläggande förutsättning för den kommunala självstyrelsen.

I det fall en omfördelning av ansvar åtföljs av en skatteväxling mellan staten och exempelvis landstingen kan det också bli aktuellt att diskutera andra skattebaser. I många länder som har en sådan är *fastighetsskatten* en lokal och/eller regional skatt, i och med att den har den mest stationära skattebasen. En regional fastighetsskatt på alla fastigheter skulle dessutom minska behovet av interregional utjämning, i och med att den ger skogslän med stora vattenkrafttillgångar och kapitalintensiva verksamheter jämförelsevis höga skatteintäkter. Därigenom skulle man också på ett naturligt sätt möta återkommande krav från dessa landsändar om att få större återbäring på sina naturresurser. Redan Regionutredningen[37] påtalade detta och kalkylerade med en regional fastighetsskatt på 1–1,25 % skulle finansiera ett regionalt utvecklingsåtagande på i storleksordningen 15–20 miljarder kronor med den tidens fastighetsvärden.

3.6.4 Konstitutionell ställning och behov av lagändringar

En annan fråga är om ett regionalt organ ska kunna fatta beslut som blir tvingande för kommunerna. Vad som framför allt aktualiserar denna fråga är det eventuella införandet av ett tvingande regionplaneinstitut, som ett sätt att komma till rätta med

[35] SOU 1992:64, s. 194f.
[36] Landstingsförbundet (1993).
[37] SOU 1992:63, s. 143ff.

4 Modellansatser

I detta avslutande kapitel skisseras tre alternativa modeller för ansvarsfördelning för uppgifter med anknytning till regional utveckling och för den resulterande regionala samhällsorganisationen. *Gemensamt* för samtliga tre modeller är ansatsen att renodla och förstärka det regionala utvecklingsuppdraget för att utifrån ett sammanhållet territoriellt perspektiv anpassa sektorspolitiken efter den enskilda regionens förutsättningar. Modellerna skiljer sig åt i två avgörande avseenden: länsstorlek respektive huvudmannaskap för hälso- och sjukvården. Beroende på vägval i dessa frågor har tre olika modeller för ansvar och organisation utformats för uppgifter med anknytning till regional utveckling.

1. Med i huvudsak dagens länsindelning och med fortsatt regionalt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården: ett kommunalt organ – landstinget eller ett kommunalförbund – i varje län axlar ett mer begränsat regionalt utvecklingsansvar.
2. Med sex eller nio län och fortsatt regionalt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården: regionkommuner ersätter landstingen och axlar huvudansvaret för den regionala utvecklingen, vilket på sikt kan bli betydligt mer vidsträckt än i dag.
3. Med nio län och utan regionalt huvudmannaskap för hälso- och sjukvården: länsstyrelserna delar huvudansvaret för den regionala utvecklingen med delregionala regionförbund bildade av kommunerna inom samma lokala arbetsmarknad eller motsvarande geografi; ett alternativ med regionkommuner utan hälso- och sjukvårdsansvar skisseras också.

Modellerna gör på intet sätt anspråk på att vara de enda tänkbara, utan ger tvärt om utrymme för en rad bland- och underalternativ. Syftet är snarast att belysa de grundläggande vägvalen och hur dessa

hänger samman. I så måtto kan modellerna sägas utgöra ett försök till syntes av de resonemang som förs i kapitel 3.

4.1 Utvecklat nuläge

Förutsättningarna för detta utvecklade ”0-alternativ” är att landstingen även framgent är huvudansvariga för hälso- och sjukvården och att inga eller endast marginella förändringar av länsindelningen görs. Dessutom förutsätts de kommunala organen i samtliga län få samma möjlighet som i Skåne och Västra Götalands län att axla huvudansvaret för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken, detta för att skapa mer likvärdiga förhållanden i olika landsändar. Landsting och kommuner förutsätts dock själva få avgöra om övertagna statliga befogenheter och resurser ska handhas av landstinget eller ett kommunalförbund.

4.1.1 Landsting och/eller kommunalförbund

Hälso- och sjukvård

Landstingen förutsätts i denna modell även framgent vara ansvariga för huvuddelen av hälso- och sjukvården. Vad gäller primärvården identifieras tre alternativ i verksamhetsgenomgången av hälso- och sjukvården. Det första alternativet innebär en utveckling av närsjukvården, som bygger på ett bredare urval av kompetenser än dagens primärvård och syftar till att ge patienten en sammanhållen vårdprocess. Ett andra alternativ innebär ett husläkarsystem enligt dansk modell, medan det tredje alternativet innebär en kommunaliserad primärvård.

Med ett befolkningsunderlag på endast en kvarts miljon invånare i normallandstinget finns det också ett stort och växande behov av samordning av viss sjukvård, utbildning och forskning. Vad gäller rikssjukvården tillgodoses detta av de förslag som presenterades i rapporten (Ds 2003:56) *Högspecialiserad sjukvård – kartläggning och förslag.* Sannolikt förutsätter ett system med små landsting också en mer omfattande statlig styrning.

Regional utveckling

I dag tillämpas parallellt tre olika huvudmodeller med länsstyrelser (i flertalet nordliga län), samverkansorgan (i 13 län) respektive landstingen (i Skåne och Västra Götalands län) som huvudansvariga på länsnivå för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken. Den politiska samling man lyckats åstadkomma i främst de båda sistnämnda länen torde på sikt ge dem ett försteg i konkurrensen om statliga utvecklingsresurser. Såväl överskådlighets- som likvärdighetsskäl talar för att en och samma modell bör tillämpas i hela landet.

Intresset bland partiorganisationer, kommuner och landsting för att själv axla ett huvudansvar för den regionala utvecklingen är uppenbarligen stort i de flesta delar av landet. Resultaten av såväl försöksverksamheten som samverkansorganen är också över lag goda, så vitt de låter sig bedöms. Det faktum att ett kommunalt organ på detta sätt i 15 av 21 län redan har axlat ett huvudansvar för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken på länsnivå talar också för en sådan modell.

Det ligger nära till hands att låta *landstingen* axla detta ansvar, så som Regionkommittén en gång föreslog (jfr avsnitt 3.5.2). Särskilt i mindre län, med ett hanterligt antal kommuner, kan dock ett *kommunalförbund*, med kommunerna och landstinget som huvudmän, vara ett alternativ. I den mån samtliga kommuner och landstinget föredrar en sådan lösning bör de också få möjlighet att förverkliga den.

Detta kommunala organ bör överta samma *befogenheter och resurser* som i försöksverksamheten, detta för att undvika de rollkonflikter som uppstår när ansvaret delas mellan ett kommunalt organ och länsstyrelsen, som i län med samverkansorgan. Det innebär att det kommunala organet övertar följande befogenheter och resurser från staten:

- upprättande regionalt utvecklingsprogram (RUP),
- samordning av arbetet med regionala tillväxtprogram (RTP),
- användning av regionalpolitiska och andra stödmedel,
- beslut om länsplaner för regional transportinfrastruktur,
- beredning av och delprogramansvar för strukturfondsärenden, samt
- fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner.

Därutöver skulle det kunna ansvara för regional naturvård och kulturmiljövård, i enlighet med vad som skisseras i avsnitt 3.3.7. Som framgår i avsnitt 3.2.2 finns det också skäl att överväga en framtida utvidgning av den regionala utvecklingspolitiken genom att medel överförs från främst forsknings-, landsbygds- och arbetsmarknadspolitiken. Det kommunala organet förutsätts också få större frihet att disponera dessa statliga medel än i dag, för att undvika att kommunala självstyrelseorgan, som i dag, i praktiken fungerar som statliga förvaltningsmyndigheter.

Också beslut om fördelning av företagsstöd inom den regionala utvecklingspolitiken bör ingå i det kommunala organets uppgifter. Dessa stöd är redan i dag så väl integrerade i de regionala utvecklingsprogrammen att de varken kan eller bör lösgöras från dessa. Däremot bör handläggning av stöd till enskilda jordbruksföretag inom jordbruks- och landsbygdspolitiken förbli ett statligt ansvar, så länge möjligheterna till regional anpassning och integration i det övergripande utvecklingsarbetet är så begränsade som i dag.

Detta kommunala organ förutsätts även disponera framför allt landstings- men även primärkommunala utvecklingsresurser, vilka i flertalet län torde vara mångdubbelt större än de statliga utvecklingsmedel man övertar ansvaret för, åtminstone innan en eventuell utvidgning av den regionala utvecklingspolitikens ansvarsområde genomförts.

Kommentarer

Med ett kommunalt organ som huvudansvarig för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken i respektive län ges förutsättningar för en renodling av roller och ett regionalt förankrat ledarskap. Flera av de problem som påtalats i avsnitt 3.1 kvarstår dock, främst en otidsenlig länsindelning som på flera håll skär igenom funktionella regioner. Kontrasten mellan de tre storstadslänen, som tillsammans står för halva Sveriges befolkning, och normallänet med en befolkning på runt en kvarts miljon invånare kvarstår också och torde på sikt skärpas ytterligare med nuvarande befolkningstrender. Det är, som ovan visats, ytterst tveksamt om dessa normallän på sikt har ett tillräckligt befolkningsunderlag för att bedriva vare sig hälso- och sjukvård eller en kraftfull regional

tillväxt- och utvecklingspolitik. De överensstämmer också dåligt med nationella myndigheters regionindelning.

4.1.2 Staten på regional nivå

Länsstyrelserna

Ovan skisserade ansvarsfördelning innebär att länsstyrelsernas uppdrag koncentreras till att samordna de statliga intressena samt till myndighetsuppdraget och till uppföljning, utvärdering och kunskapsbildning, närmare bestämt:

- *tillsyn* inom trafik-, miljö-, livsmedels- och djurhållningsområdena samt över veterinärverksamhet, jakt och fiske, plan- och byggfrågor, naturvård, kulturminnen, social omvårdnad och i förekommande fall även rennäring och fjällförvaltning,
- *tillståndsgivning* och i vissa fall även rättslig prövning inom trafik-, miljö-, djurhållningsområdena samt beträffande jakt och fiske, kulturminnen, social omvårdnad och i förekommande fall rennäring och fjällförvaltning,
- handläggning av stöd- och andra *ärenden* inom jordbruks-, fiske- och landsbygdspolitiken, bostadsbyggande, jakt och fiske, miljövård och social omvårdnad,
- *uppföljning* och *utvärdering* av statliga och kommunala organs insatser, samt
- *strategisk kunskapsbildning* som underlag för regeringens överväganden såväl som de kommunala organens insatser inom området.

Det kan också, som framgått av avsnitt 3.5.2, finnas skäl att överväga att ytterligare tillsyns- och tillståndsgivningsuppgifter överförs till länsstyrelsen från såväl kommunerna som andra statliga myndigheter och/eller att tillsynen regionalt samordnas av länsstyrelserna.

På sikt kan, som ovan framgått, ett utvidgat kommunalt ansvar som även omfattar delar av främst forsknings-, landsbygds- och arbetsmarknadspolitiken övervägas. I detta sammanhang skulle länsstyrelsernas samordningsansvar kunna ges ett konkret innehåll och en struktur genom att man, för statens räkning, sluter ett

utvecklingsavtal med landstinget eller kommunalförbundet, så som skisserats i avsnitt 3.5.2.

4.2 Regionkommunmodell

Sverige indelas i sex alternativt nio län. I varje län har en regionkommun ett sammanhållet ansvar för såväl hälso- och sjukvård som regional utveckling. Regionkommunerna ersätter landstingen, har samma konstitutionella ställning, är direktvalda och har egen beskattningsrätt. Den nya länsindelningen minskar på motsvarande sätt antalet länsstyrelser och möjliggör att viktiga statliga myndigheter anpassar sin regionindelning efter länsindelningen.

4.2.1 Länsindelning

Modellen bygger på väsentligt färre och större län än i dag – ett alternativ med sex län och ett alternativ med nio län skisseras utifrån analysen i avsnitt 3.4.5. I alternativet med sex län har för enkelhe-tens skulle en indelning som följer befintliga länsgränser valts. I alternativet med nio län har delar av tre befintliga län, Kalmar, Gävleborgs och Västernorrlands län, avskiljts för att illustrera denna problematiken. Om och när en länsindelningsreform verkligen genomförs måste kommuner i gränslandet mellan tänkta, nya län och regionkommuner själva få avgöra sin tillhörighet.

Sex län

Med en indelning i sex län kan Sverige få följande utseende:

1. *Norra Sverige* bestående av Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län samt norra Hälsingland.
2. *Bergsslagen* bestående av resterande del av Gävleborgs, Dalarnas, Örebro och Värmlands län.
3. *Mälardalen* bestående av Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Västmanlands och Gotlands län.
4. *Västra Götaland* bestående av Västra Götalands och Hallands län.

5. *Östra Götaland* bestående av Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län.
6. *Södra Götaland* bestående av Skåne och Blekinge län.

Nedanstående tablå ger en uppfattning och regionernas storlek samt några strategiska utvecklingsresurser.

	Yta km²	*Befolkning (30/6-05)*	*FA-regioner > 130 000 invånare*	*Universitetssjukhus*	*Universitet och högskolor* [1]	*Högskolornas intäkter för FoU mkr*[2]
Norra Sverige	246 713	926 900	3	1	*3*	2 368
Bergsslagen	74 669	1 052 500	4	1	*2*+2	694
Mälardalen	30 400	2 763 400	3	2	*3*+3+7	9 684
Västra Götaland	31 725	1 809 300	5	1	*2*+4	3 959
Östra Götaland	44 022	1 157 600	2	1	*2*+2	1 703
Södra Götaland	14 424	1 314 400	3	2	*1*+3	3 482

Med denna indelning får också den befolkningsmässigt minsta regionen runt 1 miljon invånare och samtliga län får minst ett universitetssjukhus, vilket innebär att man kan tillgodose 99 % av beolkningens hälso- och sjukvårdsbehov inom länet. Dessutom finns det inom alla län ett eller flera universitet och minst två FA-regioner med över 130 000 invånare. De avgörande problemen med denna länsindelning är de stora avstånden i främst Norra Sverige och Bergslagen och en splittrad regional identitet.

Nio län

Med en indelning i nio län kan Sverige få följande utseende:

1. *Norra Sverige* bestående av Norrbottens och Västerbottens län samt Örnsköldsviks kommun.
2. *Mellannorrland* bestående av Jämtlands och Västernorrlands län, utom Örnsköldsviks kommun, men med Nordanstigs och Hudiksvalls kommuner i Gävleborgs län.
3. *Dalarna-Gävleborg* bestående av Dalarnas och Gävleborgs län, förutom Nordanstigs och Hudiksvalls kommuner.
4. *Västra Svealand* bestående av Värmlands och Örebro län.

[1] Universitet i kursiv stil (Också Luleå Tekniska Universitetet, KTH och Chalmers har univer-sitetsstatus); i Mälardalsregionen finns dessutom sju konstnärliga högskolor.
[2] Högskoleverket (2005) Tabell 11, s. 140-141.

5. *Mälardalen* bestående av Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Västmanlands och Gotlands län.
6. *Västra Götaland* bestående av Västra Götalands och Hallands län.
7. *Östergötland* bestående av Östergötlands län samt Västerviks kommun.
8. *Småland* bestående av Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län förutom Västerviks kommun.
9. *Södra Götaland* bestående av Skåne och Blekinge län.

Nedanstående tablå ger en uppfattning och regionernas storlek samt några strategiska utvecklingsresurser.

	Yta km²	*Befolkning (30/6-05)*	*FA-regioner > 130 000 invånare*	*Universitetssjukhus*	*Universitet och högskolor* [3]	*Högskolornas intäkter för FoU mkr* [4]
Norra Sverige	172 084	563 900	2	1	*2*	2 088
Mellannorland	74 629	363 000	1	-	*1*	280
Dalarna-Gävleborg	45 938	505 500	2	-	2	180
Västra Svealand	28 731	547 100	2	1	*2*	514
Mälardalen	30 400	2 763 400	3	2	*3*+3+7	9 684
Västra Götaland	31 725	1 809 300	5	1	*2*+4	3 959
Östergötland	13 681	452 300	1	1	*1*	1 234
Småland	30 341	705 400	1	-	*1*+2	469
Södra Götaland	14 424	1 314 400	3	2	*1*+3	3 482

Den avgörande fördelen gentemot alternativet med sex län är att avstånden blir mer hanterliga, särskilt i norra Sverige, samt en bättre överensstämmelse med regional identitet. Nackdelen är större skillnader i befolkningsstorlek och utvecklingsresurser, som på sikt dessutom kan förväntas accentueras. Exempelvis saknar Dalarna-Gävleborg i dag högskola med fasta forskningsresurser. Denna indelning överensstämmer inte heller med tanken på regionala hälso- och sjukvårdshuvudmän med minst ett

[3] Universitet i kursiv stil (Också Luleå Tekniska Universitetet, KTH och Chalmers har univer-sitetsstatus); i Mälardalsregionen finns dessutom sju konstnärliga högskolor.
[4] Högskoleverket (2005) Tabell 11, s. 140–141.

universitetssjukhus och ett befolkningsunderlag på en miljon invånare eller mer.

Dessa problem ska dock inte överdrivas. Ovanstående länsindelning innebär en betydligt jämnare befolknings- och resursfördelning än i dag, och även det minsta länet får en befolkning som endast överträffas av fyra av dagens län.

4.2.2 Regionkommunen och kommunerna

I varje län finns en regionkommun som ersätter dagens landsting, med samma konstitutionella ställning som dessa. Regionkommunerna är, precis som landstingen direktvalda och har beskattningsrätt.

Uppgifter inom hälso- och sjukvården

Regionkommunerna är, i likhet med landstingen i dag, huvudmän för hälso- och sjukvården. Som framgår i avsnitt 4.1.1 skisseras i verksamhetsgenomgången av hälso- och sjukvården tre alternativ för primärvården. Det första alternativet innebär en utveckling av närsjukvården. Ett andra alternativ innebär ett husläkarsystem enligt dansk modell, medan det tredje alternativet innebär en kommunaliserad primärvård.

Vad gäller den högspecialiserade vården är de förslag till samordning av rikssjukvården som presenteras i rapporten (Ds 2003:56) *Högspecialiserad sjukvård – kartläggning och förslag* motiverade även i ett scenario med sex eller nio hälso- och sjukvårdshuvudmän. Eftersom självförsörjningsgraden är större än i dag minskar behovet av samverkan mellan hälso- och sjukvårdshuvudmännen. Med sex eller nio regionkommuner förändras också möjligheterna för staten att styra och ha en direkt dialog med varje enskild sjukvårdshuvudman.

I alternativet med sex län har samtliga regionkommuner ett eget universitetssjukhus och ett befolkningsunderlag som varierar mellan knappt en miljon och två och trekvarts miljon invånare och har därigenom möjlighet att tillgodose i princip alla länsinvånarnas sjukvårdsbehov. I alternativet med nio län saknar tre av regionkommunerna ett eget universitetssjukhus. Fem av länen har dessutom ett befolkningsunderlag på en halv miljon invånare eller, i

Mellannorrlands fall, under 400 000, väsentligt mindre än vad Socialstyrelsen bedömer som optimalt. Det ökar behovet av samverkan inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Uppgifter med anknytning till regional utveckling…

Därutöver har regionkommunerna ett sammanhållet ansvar för regional utveckling. I detta ansvar ingår att:

- upprätta ett regionalt utvecklingsprogram,
- upprätta en regional plan för transportinfrastruktur,
- samordna arbetet med regionala tillväxtprogram,
- bedriva regional utvecklingspolitik,
- bedriva regional kollektivtrafik,
- bedriva regional kulturpolitik,
- bedriva regional kulturmiljövård samt
- bedriva regional naturvård.

Det regionala utvecklingsprogrammet innehåller också ett icke tvingande, regionplaneinstrument, där övergripande drag i den fysiska planeringen anges i nära dialog med kommunerna. I ansvaret att bedriva regional utvecklingspolitik ingår också uppgiften att prioritera användningen av medel ur EU:s strukturfonder; ett regionaliserat arbetssätt förutsätts, med stort utrymme för respektive region att integrera de aktuella EU-programmen i det övergripande utvecklingsarbetet.

Regionkommunen finansierar denna verksamhet med egna medel. Till sitt förfogande har regionkommunen också huvuddelen av de resurser som i dag ryms inom statsbudgetens utgiftsområde 19 *Regional utveckling*. Också delar av de medel som inom andra politikområden används för att utveckla regionala innovationssystem och främja investeringar bör fördelas av regionkommunerna inom ramen för ett sammanhållet utvecklingsuppdrag. Detsamma gäller statsbidrag till regionala kulturinstitutioner. Dessa medel bakas in i det kommunala utjämningssystemet och fördelas efter regionalekonomiska kriterier mellan länen. Det innebär att den regionala utvecklingspolitiken blir ett oreglerat kommunalt ansvar. Härigenom kommer man bort från den ordning som i dag råder i län med regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan, att kommunala organ fungerar som förvaltningsmyndigheter åt staten.

Också beslut om fördelning av företagsstöd inom den regionala utvecklingspolitiken bör ingå i det kommunala organets uppgifter. Dessa stöd är redan i dag så väl integrerade i de regionala utvecklingsprogrammen att de varken kan eller bör lösgöras från dessa. Däremot bör handläggning av stöd till enskilda jordbruksföretag inom jordbruks- och landsbygdspolitiken förbli ett statligt ansvar, så länge möjligheterna till regional anpassning och integration i det övergripande utvecklingsarbetet är så begränsade som i dag.

…kan på sikt bli fler

På sikt kan regionkommunerna tänkas få ett vidgat ansvar för uppgifter med anknytning till regional utveckling. Detta kan visserligen inte ses som en ofrånkomlig utveckling, utan kräver i så fall ett aktivt politiskt ställningstagande. Särskilt i alternativet med sex län, där också de minsta länen har närmare en miljon invånare, får dock regionkommunerna tillräcklig styrka för att axla ett vidsträckt ansvar. Ett sådant vidgat regionalt ansvar skulle kunna omfatta:

- Genomförandet av en mer heltäckande och kraftfull *regional utvecklingspolitik*, som axlar ansvaret för uppgifter och medel som i dag ryms inom närings-, forsknings- (utveckling av innovationssystem), landsbygds- och arbetsmarknadspolitiken, i enlighet med vad som skisseras i avsnitt 3.2.2.
- Ett sammanhållet *regionalt utbildnings- och forskningsuppdrag* till anordnare av eftergymnasial utbildning i regionen. Inom högskoleområdet skulle det komplettera det nationella uppdraget och säkerställa en regional profil som är anpassad efter det regionala näringslivets och arbetsmarknadens behov. Det bör särskilt inriktas på yrkesutbildningar, som är en naturlig nisch för mindre högskolor. Uppdraget finansieras genom omdisposition av medel ur anslagen till universitet och högskolor, forskning, kvalificerad yrkesutbildning och arbetsmarknadspolitik samt av regionkommunen själv. (Se vidare avsnitt 3.2.3).
- Samordningsansvar eller – efter överenskommelse med länets kommuner – huvudmannaskap för *gymnasieskolan* och för den gymnasiala *vuxenutbildningen*.

- Finansieringsansvar för regional *transportinfrastruktur* och ett medfinansieringsansvar för nationell infrastruktur efter någon form av skatteväxling med staten; förutom vägnätet kan det vara aktuellt att överväga ett regionalt (del)ansvar för samtliga flygplatser utom Arlanda; därtill kan ett delfinansieringsansvar för järnvägar och hamnar övervägas, utan att huvudmannaskapet förändras, som ett uttryck för dessa systems betydelse för den regionala utvecklingen och för att ge kraft åt en integration av de olika trafikslagen i ett sammanhängande system.
- Vidgade möjligheter att bedriva regional kollektivtrafik, i första hand på järnväg (även om den nya länsindelningen eliminerar flertalet av dagens problem, särskilt alternativet med sex län).

Ett sådant vidgat ansvarsområde skulle innebära att regionkommunerna på sikt övertar ansvaret för statliga uppgifter som i dag omsluter mellan *20 och 40 miljarder kronor*, beroende på hur uppgifterna avgränsas. Åtminstone under en övergångsperiod kan det bli aktuellt att teckna utvecklingsavtal mellan staten och regionkommunerna om användningen av dessa medel, detta för att garantera staten inflytande över hur medlen används. Såväl överskådlighet och ansvarsutkrävande som självstyrelsens principer talar dock för att finansieringsansvaret på sikt helt överförs till regionkommunerna, via det kommunala utjämningssystemet eller någon form av skatteväxling.

Delregionala arenor utvecklas

En indelning i sex eller nio län innebär att genomsnittslänet skulle omfatta mellan 32 och 48 kommuner, det vill säga något färre än vad Skåne respektive Västra Götalands län i dag omfattar. Så stora regionkommuner torde även på sikt omfatta flera lokala arbetsmarknader och ha svårt att i alla frågor ha ett direkt samarbeta med varje enskild kommun. Det förefaller därför naturligt att delregionala arenor för samverkan mellan regionkommun och kommuner utvecklas. Sådana delregionala arenor finns redan i många län, där grupper av kommuner samverkar om uppgifter som gymnasieskola, teknisk service och näringslivsservice. Som exempel kan Umeåregionen i sydöstra Västerbottens län nämnas.

I Västra Götalands län med 49 kommuner har denna delregionala samverkan måhända nått längst och dessutom utvecklats till fyra arenor för samverkan mellan Västra Götalandsregionen, en för vardera Göteborgsregionen, Sjuhärad, Skaraborg och Fyrbodal. Inom var och en av dessa delregioner har kommunerna formerat sig i kommunalförbund som samtidigt är regionala kommunförbund. Dessa fyra kommunförbund är representerade i de beredningar för regional utveckling, kultur respektive miljö, som Västra Götalandsregionen bildat för att formalisera samverkan med kommunerna. Västra Götalandsregionen har också öronmärkt en del av de egna och övertagna statliga utvecklingsresurserna till respektive delregion, att disponera efter egna prioriteringar.

4.2.3 Staten på regional nivå

Regionkommunmodellen bygger på ett kommunalt huvudansvar för uppgifter med anknytning till regional utveckling, vilket på sikt kan innebära att betydligt större befogenheter och resurser än dagens regionala utvecklingspolitik överförs från staten till regionkommunerna. I den mån det blir aktuellt att sluta utvecklingsavtal mellan staten och regionkommunerna för delar av de överförda uppgifterna öppnas en möjlighet att göra upp direkt med nationella organ, som ett alternativ till att teckna avtal med staten genom länsstyrelserna.

Länsstyrelserna

En modell med regionkommuner innebär att länsstyrelsernas uppdrag koncentreras till att samordna de statliga intressena samt till myndighetsuppdraget och till uppföljning och kunskapsbildning, närmare bestämt:

- *tillsyn* inom trafik-, miljö-, livsmedels-, djurhållningsområdena samt över veterinärverksamhet, naturvård, jakt och fiske, plan- och byggfrågor, kulturminnen, social omvårdnad och i förekommande fall även rennäring och fjällförvaltning,
- *tillståndsgivning* och i vissa fall även rättslig prövning inom trafik-, miljö-, djurhållningsområdena samt beträffande jakt och fiske, kulturminnen, social omvårdnad och i förekommande fall rennäring och fjällförvaltning,

- handläggning av stöd- och andra *ärenden* inom jordbruks-, fiske- och landsbygdspolitiken, bostadsbyggande, jakt och fiske, miljövård och social omvårdnad,
- *uppföljning* och *utvärdering* av statliga och kommunala organs insatser, samt
- *strategisk kunskapsbildning* som underlag för regeringens överväganden såväl som de kommunala organens insatser inom området.

Det kan också, som framgått av avsnitt 3.5.2, finnas skäl att överväga att ytterligare tillsyns- och tillståndsgivningsuppgifter överförs till länsstyrelsen från såväl kommunerna som andra statliga myndigheter och/eller att tillsynen regionalt samordnas av länsstyrelserna.

Andra statliga myndigheter

En indelning i sex eller nio län innebär att regionkommunerna geografiskt betydligt bättre överensstämmer med den regionindelning berörda myndigheter och andra aktörer i dag tillämpar. Viktigast av dessa är Vägverket, Banverket, Nutek, Svenska ESF-rådet, Skolverket och Innovationsbron AB. Det torde öka möjligheterna att samordna regionkommunernas och sektorsmyndigheternas utvecklingsinsatser. Det skulle också underlätta eventuella krav på att sektorsorganen anpassar sin regionindelning efter länsindelningen, i den mån det trots allt bedöms påkallat.

4.3 Modell utan regionala hälso- och sjukvårdshuvudmän

I denna modell har vi utgått från att landstingen ej längre är huvudmän för hälso- och sjukvården. Det regionala utvecklingsansvaret delas i modellens huvudalternativ mellan staten och kommunerna, medan landstingen upplöses. Det statliga ansvaret omfattar utvecklingsfrågor med storregional logik och samlas så långt som möjligt till länsstyrelserna i nio nya storlän, medan kommunerna genom kommunalförbund löser utvecklingsfrågor som kan hanteras inom lokala arbetsmarknader eller motsvarande mer begränsade geografier.

Vi skisserar också ett alternativ, där landstingen ersätts av regionkommuner i nio län. De ges ett vidsträckt regionalt utvecklingsansvar, men saknar ansvar för hälso- och sjukvården.

4.3.1 Länsindelning

Modellens huvudalternativ innebär att Sverige indelas i nio län, huvudsakligen utifrån de storregionala utvecklingsfrågornas geografiska logik. Det bör noteras att nedan skisserade indelning endast är ett åskådningsexempel.

1. *Norra Sverige* bestående av Norrbottens och Västerbottens län samt Örnsköldsviks kommun.
2. *Mellannorrland* bestående av Jämtlands och Västernorrlands län, utom Örnsköldsviks kommun, men med Nordanstigs och Hudiksvalls kommuner i Gävleborgs län.
3. *Dalarna-Gävleborg* bestående av Dalarnas och Gävleborgs län, förutom Nordanstigs och Hudiksvalls kommuner.
4. *Västra Svealand* bestående av Värmlands och Örebro län.
5. *Mälardalen* bestående av Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Västmanlands och Gotlands län.
6. *Västra Götaland* bestående av Västra Götalands och Hallands län.
7. *Östergötland* bestående av Östergötlands län samt Västerviks kommun.
8. *Småland* bestående av Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län förutom Västerviks kommun.
9. *Södra Götaland* bestående av Skåne och Blekinge län.

Nedanstående tablå ger en uppfattning och regionernas storlek samt några strategiska utvecklingsresurser.

	Yta km²	*Befolkning (30/6-05)*	*FA-regioner > 130 000 invånare*	*Universitetssjukhus*	*Universitet och högskolor*[5]	*Högskolornas intäkter för FoU mkr*[6]
Norra Sverige	172 084	563 900	2	1	*2*	2 088
Mellannorrland	74 629	363 000	1	-	*1*	280
Dalarna-Gävleborg	45 938	505 000	2	-	2	180
Västra Svealand	28 731	547 100	2	1	*2*	514
Mälardalen	30 400	2 673 400	3	2	*3*+3+7	9 684
Västra Götaland	31 725	1 809 300	5	1	*2*+4	3 959
Östergötland	13 681	452 300	1	1	*1*	1 234
Småland	30 341	705 400	1	-	*1*+2	469
Södra Götaland	15 424	1 314 400	3	2	*1*+3	3 482

4.3.2 Huvudalternativ utan landsting

Modellens huvudalternativ innebär att länsstyrelserna får ett sammanhållet ansvar för utvecklingsuppgifter med storregional logik, medan kommuner i samverkan får ansvaret för utvecklingsuppgifter som kan lösas inom enskilda arbetsmarknadsregioner.

55–70 regionförbund

Kommunerna ansvarar genom gemensamma kommunalförbund, här benämnda regionförbund, för uppgifter med anknytning till regional utveckling som är lämpliga att hantera inom enskilda arbetsmarknadsregioner eller motsvarande mer begränsade geografier. Dit hör:

- i dag *primärkommunala uppgifter* som fysisk översiktsplanering, näringslivsservice och gymnasieskola, som kommunerna frivilligt och i den utsträckning de kommer överens om överlämnar till regionförbundet,

[5] Universitet i kursiv stil (Också Luleå Tekniska Universitetet, KTH och Chalmers har univer-sitetsstatus); i Mälardalsregionen finns dessutom sju konstnärliga högskolor.
[6] Högskoleverket (2005) Tabell 11, s. 140–141.

- i dag *landstingskommunala uppgifter* som kollektivtrafik[7], regionala kulturinstitutioner och andra engagemang som kommunerna övertar ansvaret för i samband med att landstingen avvecklas,
- i dag *statliga uppgifter* inom den regionala utvecklingspolitiken och arbetsmarknadspolitiken. I det senare fallet bör såväl platsförmedling som programverksamhet komma i fråga. I det förra fallet torde generering och beredning av projektverksamhet, delfinansierad av aktuella EU-program och ur dagens länsanslag, var mest aktuellt. Företagsstöd bör däremot förbli ett statligt ansvar. Det kan även vara befogat att överväga en utvidgning av det kommunala väghållningsansvaret till att också omfatta delregionala vägar och medfinansiering av övriga stråk av lokal och delregional betydelse.

En central uppgift för regionförbunden blir att, med utgångspunkt i ovanstående uppgifter, upprätta ett *delregionalt utvecklingsprogram* med en tydlig rumslig dimension. I den redovisas övergripande bebyggelse-, infrastruktur-, kollektivtrafik- och annan mellankommunal planering. Medlemskommunerna avgör själva vilken inriktning och omfattning utvecklingsprogrammet ska ha.

Medlemskap i ett regionförbund bör vara obligatoriskt, särskilt om statliga uppgifter ska överlåtas. Kommunerna bör dock få möjlighet att själva komma överens om vilka som ska ingå i förbunden. Möjligheten att en kommun samtidigt kan vara medlem i två olika regionförbund bör inte på förhand uteslutas.

Arbetsmarknadsregionerna har starkt skiftade storlek i olika delar av landet. I glest befolkade delar av landet, där de normalt utgörs av en enda kommun, förutsätts ändå kommunerna samverka i regionförbund med tre eller fler medlemmar. I Stockholms lokala arbetsmarknad ingår i gengäld 36 kommuner och i Malmö-Lunds och Göteborgs 25 respektive 17. Så stora kommunalförbund kan bli otympliga, särskilt som spännvidden är stor mellan den dominerande centralorten och mindre förortskommuner. Det kan därför bli aktuellt att överväga institut för tvingande majoritetsbeslut. Likaså ligger det nära till hand att kommuner i storstadsregioner väljer att utveckla samarbete också inom mindre geografier. Blir denna flora av samarbetsformer alltför omfattande

[7] Kommunerna har redan i de flesta län ett delansvar för kollektivtrafik.

och disparat försvårar den dock såväl överblick som ansvarsutkrävande. Därför är det viktigt att regionförbunden blir så handlingskraftiga och får ett så heltäckande ansvar att de blir effektiva instrument för att bedriva regional utvecklingspolitik också i storstadsregionerna.

Det kan även bli aktuellt för kommunerna att bedriva *vård och omsorg samt gymnasieskola* i kommunalförbund, särskilt om man övertar ansvaret för delar av hälso- och sjukvården i samband med att landstingen avvecklas. Överskådligheten tycks tala för att också dessa verksamheter inordnas i regionförbunden, vars storlek därför måste anpassas till deras behov. Det finns dock betydande nackdelar med att överlåta alltför stora uppgifter på kommunalförbund, vilka närmare kommenteras i avsnitt 3.6.2. De talar – i detta alternativ utan regional självstyrelsenivå – för större kommuner och/ eller ett statligt huvudansvar för hälso- och sjukvård och regional utveckling.

Regionalt utvecklingsansvariga länsstyrelser…

Länsstyrelserna ansvarar för att utifrån ett territoriellt perspektiv samordna de statliga utvecklingsresurserna i respektive län till en sammanhållen tillväxtpolitik, med fokus på att utveckla regionala innovationssystem och kluster. Viktiga instrument för att åstadkomma detta är:

- övergripande regionalt utvecklingsprogram,
- plan för regional transportinfrastruktur,
- beslut om företagsstöd,
- upphandling av storregional kollektivtrafik,
- kompletterande regionalt utbildnings- och forskningsuppdrag till högskolan och till andra utbildningsanordnare med det övergripande målet att säkerställa länets kompetensförsörjning.

För detta ändamål disponerar länsstyrelsen ett *regionalt utvecklingskapital,* som omfattar medel som i dag återfinns inom:

- den regionala utvecklingspolitiken (huvuddelen av dagens länsanslag samt medel ur EU:s strukturfonder),
- näringspolitiken,
- landsbygdspolitiken,

- utbildningspolitiken (del av anslagen till universitet och högskolor samt till KY-utbildning),
- forskningspolitiken (del av anslagen till VINNOVA och forskningsråden),
- arbetsmarknadspolitiken (del av anslagen till programverksamhet), samt
- miljöpolitiken.

Länsstyrelsen besitter därigenom kraftfulla instrument för att samordna de viktigaste sektorsmyndigheternas verksamhet. Dessa – främst Vägverket, Banverket, Nutek, Svenska ESF-rådet och Arbetsmarknadsverket – förutsätts också ha en regional organisation som överensstämmer med länsindelningen.

…har även renodlade myndighetsuppgifter

Därutöver har länsstyrelserna mer renodlade myndighetsuppgifter och har även viktiga uppgifter inom områdena uppföljning, utvärdering och kunskapsbildning, med de faror detta medför för rollkonflikter mellan utvecklings- och myndighetsuppdraget. Det senare uppdraget består närmare bestämt i:

- *tillsyn* inom trafik-, miljö-, livsmedels-, djurhållningsområdena samt över veterinärverksamhet, naturvård, jakt och fiske, plan- och byggfrågor, kulturminnen, social omvårdnad och i förekommande fall även rennäring och fjällförvaltning,
- *tillståndsgivning* och i vissa fall även rättslig prövning inom trafik-, miljö-, djurhållningsområdena samt beträffande jakt och fiske, kulturminnen, social omvårdnad och i förekommande fall rennäring och fjällförvaltning,
- handläggning av stöd- och andra *ärenden* inom jordbruks-, fiske- och landsbygdspolitiken, bostadsbyggande, jakt och fiske, miljövård och social omvårdnad,
- *uppföljning och utvärdering* av de kommunala organens insatser inom bland annat det regionala utvecklingsområdet, samt
- *strategisk kunskapsbildning* som underlag för regeringens överväganden såväl som de kommunala organens insatser inom området.

Det kan också, som framgått av avsnitt 3.5.2, finnas skäl att överväga att ytterligare tillsyns- och tillståndsgivningsuppgifter överförs till och/eller samordnas av länsstyrelsen från såväl kommunerna som andra statliga myndigheter.

4.3.3 Alternativ med regionkommuner

Det är också möjligt att tänka sig direktvalda regionala organ som enbart ansvarar för regionala utvecklingsfrågor, så som Norges nya regioner, särskilt med en långtgående decentralisering av ansvar och med betydligt större län än dagens normallän.

Ansvarsfördelning och samhällsorganisation

Den närmare ansvarsfördelningen mellan staten, regionkommunerna och kommunerna förutsätts bli i princip densamma som i den föregående regionkommunmodellen, bortsett från att regionkommunerna i detta alternativ alltså inte är hälso- och sjukvårdshuvudmän. Läsaren hänvisas således till avsnitt 4.2.2 och 4.2.3 vad gäller:

- regionkommunernas uppgifter med anknytning till regional utveckling,
- delregionala arenor och gränssnitt mot kommunerna, samt
- staten på regional nivå.

Finansiering

Vad gäller finansiering av regionkommunernas uppgifter kan två alternativ tänkas. Dels kan regionkommunerna, i likhet med Norges nya regioner, överta landstingens *beskattningsrätt*. Också med ett mycket vidsträckt ansvar för regional utveckling och en långtgående skatteväxling med staten i samband med att uppgifter övertas rör det sig volymmässigt om ett begränsat uppdrag som på sin höjd motsvarar om ett par, tre skattekronor. Som alternativ till inkomstskatten kan möjligen en regional fastighetsskatt övervägas.

Ett näraliggande alternativ är icke desto mindre att regionkommuner utan andra uppgifter än regional utveckling finansieras med *statliga medel*, så som de nybildade regionerna i Danmark. Även

med en sådan lösning bör regionkommunen ha ett reellt handlingsutrymme, dels för att möjliggöra den eftersträvade sektorssamordningen och regionala anpassningen, dels av mer principiella skäl för att ge utrymme för kommunal självstyrelse. En fara med denna finansieringsmodell är dock att regionkommunen, som ej behöver motivera sina anspråk inför väljarna, förlorar motiven för återhållsamhet.

kommunala låsningar i planfrågor av regional karaktär Denna problematik diskuteras i avsnitt 3.2.4 och utmynnar i slutsatsen att obligatoriska men icke tvingande regionplaner kortsiktigt är den mest realistiska lösningen. Ett regionplaneorgan med stark legitimitet och vidsträckta uppgifter och resurser inom det regionala utvecklingsområdet borde också utan tvingande instrument kunna hävda regionala intressen.

Slutsatsen skulle således vara att det, utifrån ett regionalt utvecklingsperspektiv, inte är påkallat att överväga en tredje, regional samhällsnivå som i något avseende är överordnat kommunerna. En sådan ordning skulle utgöra ett avgörande brott mot svensk författningstradition och kräver synnerligen starka motiv.

Behov av lagändringar?

Redan de uppgifter kommunala organ i dag hanterar med anknytning till regional utveckling ligger ibland i gränslandet för vad lagstiftningen, och då i första hand kommunallagen, tillåter. Det är i huvudsak tre typer av gränsdragningsproblem som uppstår.

Kommunallagens *lokaliseringsprincip* (2 kap. 1 §) innebär att en kommun eller ett landsting endast får syssla med sådant som har anknytning till de egna invånarna eller det egna geografiska området. Den medger visserligen undantag i förarbeten och rättspraxis, men har ändå skapat problem vid exempelvis samverkan över nationsgränser (jfr avsnitt 2.1.6).

I samma paragraf begränsas också de allmänna angelägenheter som kommuner och landsting själva får ta hand till sådant som inte *ska handhas enbart av staten,* en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Utvecklingsmedel och andra former av stöd till statliga högskolor samt räntefria lån till Vägverket för att tidigarelägga angelägna väginvesteringar är exempel på kommunala insatser som kan vara problematiska ur detta hänseende. Inte heller här är dock rättsläget klarlagt.

I 2 kapitlet 8 § anges att kommuner och landsting får bedriva allmänt näringsfrämjande verksamhet, men får lämna *stöd till enskilda näringsidkare* bara om det finns synnerliga skäl för det. Även här ges alltså utrymme för undantag. Försöksverksamheten i Skåne och Västra Götalands län – som bland annat ger landstingen befogenhet att besluta om företagsstöd inom den regionala

utvecklingspolitiken – har man lika fullt valt att reglera i särskild lag. Det är tänkbart att en eventuell permanentning och utvidgning av denna ordning till att gälla också i andra län motiverar en justering av kommunallagen.

Det finns flera orsaker till det oklara rättsläget. Sedan nuvarande kommunallag trädde i kraft 1991 har kommuner och landsting gradvis axlat en mer aktiv näringspolitisk roll (jfr avsnitt 3.1.1) med EU-medlemskapet som avgörande brytpunkt. EU:s sammanhållningspolitik har en annan syn på offentliga stödinsatser och förutsätter tvärtom såväl nationell offentlig som privat medfinansiering i projekt som finansieras av strukturfonderna. En annan orsak är att en tydligare reglering inte är alldeles enkel och i värsta fall kan vara kontraproduktiv.

I denna verksamhetsgenomgång finns dock inget underlag för att dra några bestämda slutsatser i dessa stycken; här pekas endast på möjliga behov av lagändringar. Dessa och andra frågor utreds i stället av Kommunala kompetensutredningen (Fi 2006:04), som ska lämna sitt slutbetänkande senast den 31 augusti 2007.

3.6.5 Olika lösningar i olika delar av landet?

I tilläggsdirektiven uppmanas kommittén också att överväga om den regionala organisationen kan se olika ut i olika delar av landet. I avsnitt 3.3.4 diskuteras om ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala sektorn kan vara olika i olika delar av landet. Det finns även anledning att överväga om det kommunala ansvaret för uppgifter med anknytning till regional utveckling kan och i så fall bör organiseras olika i olika delar av landet.

Vi har redan konstaterat att ett kommunalförbund med alltför många medlemmar riskerar att bli handlingsförlamat och svagt. Ur styrnings- och ansvarighetssynpunkt kan det också vara olämpligt att överföra kostsamma verksamheter till ett kommunalförbund, som ju saknar egna finansieringskällor. I län med många kommuner ligger det därför närmare till hands än annars att låta landstinget axla ett eventuellt regionalt utvecklingsansvar, särskilt om detta är volymmässigt omfattande. I län med få kommuner är det omvänt lättare att tillvarata fördelarna med ett kommunalförbund, särskilt om det regionala utvecklingsansvaret är volymmässigt begränsat.

På motsvarande sätt torde såväl behovet av som förutsättningarna för att överlåta kommunala uppgifter på ett regionalt organ variera

mellan olika delar av landet. I tätbefolkade landsändar, där kommunerna är små till ytan och pendlingen över kommungränser är omfattande, torde såväl behoven av som möjligheterna till regional samordning och samplanering vara betydligt större än i glesare befolkade landsändar.

Det kan således finnas skäl att överväga olika lösningar i olika delar av landet såväl vad gäller *typ av regionalt organ* som *ansvarsfördelningen* mellan detta och kommunerna. Det är visserligen av stort värde att samhällsorganisationen är tydlig och överskådlig för medborgarna. Samtidigt måste den vara flexibel och kunna anpassas efter skiftande förutsättningar över tid och mellan olika delar av landet. Ett visst utrymme för differentiering inom den kommunala sektorn är därför ofrånkomligt, men måste samtidigt motiveras av starkt vägande skäl.

Det ska dock tydligt noteras att med det bredare, tvärsektoriella regionala utvecklingsuppdrag i betydligt färre och mer jämnstora regioner än i dag, som är denna verksamhetsgenomgångs huvudalternativ, torde det inte finnas utrymme för att ge ett indirekt valt organ detta uppdrag i någon del av landet.

3.6.6 Slutsatser

Ovanstående analys och överväganden pekar entydigt i riktning mot slutsatsen att *direktvalda regionala självstyrelseorgan med beskattningsrätt ska ha ett sammanhållet ansvar för såväl hälso- och sjukvård som regional utveckling.* Det mesta talar för att dessa regionala självstyrelseorgan ska ha s*amma konstitutionella ställning som dagens landsting,* det vill säga att vara jämställda med kommunerna. Som framgått av avsnitt 3.2 förordas på sikt ett väsentligt mer vidsträckt regionalt utvecklingsansvar än i dag, som ett sätt att åstadkomma ett tvärsektoriellt arbetssätt och regional anpassning. Vidare tycks såväl ett sådant sammanhållet regionalt utvecklingsansvar som hälso- och sjukvården vara betjänt av ett befolkningsunderlag som är betydligt större än dagens normallän – en indelning i sex eller nio regioner förordas i avsnitt 3.4.

Först om en sådan länsreform inte skulle komma till stånd och det regionala utvecklingsansvaret förbli mer begränsat kan det bli aktuellt att överväga en *asymmetrisk samhällsorganisation*. I län med få kommuner kan det således bli aktuellt att låta ett kommunalförbund, med kommunerna och landstinget som huvudmän, axla ett

sammanhållet ansvar för uppgifter med anknytning till regional utveckling, om huvudmännen så önskar. *Utan regionala hälso- och sjukvårdshuvudmän* kan det också bli aktuellt att överväga ett sammanhållet statligt ansvar för storregionala utvecklingsfrågor i kombination med att kommuner i samverkan axlar ett huvudansvar för utvecklingsfrågor som kan lösas inom enskilda arbetsmarknadsregioner.

Som det norska exemplet visar kan direktvalda regionala organ utan hälso- och sjukvårdsansvar men med ett brett, tvärsektoriellt utvecklingsuppdrag heller inte uteslutas.

Kommitténs samrådskonferenser

Kommitténs samrådskonferenser gav ett påfallande starkt stöd för dessa slutsatser. En stor majoritet förordade direktvalda regionala självstyrelseorgan med egen beskattningsrätt som huvudansvariga för uppgifter med anknytning till regional utveckling. En klar majoritet ansåg att detta regionala organ även ska ansvara för hälso- och sjukvården. Flera inlägg betonade också hälso- och sjukvårdens växande betydelse som tillväxtfaktor.

Dessa tydliga ställningstaganden i kombination med öppenheten för större regioner än dagens normallän måste tolkas som att en klar majoritet av deltagarna såg för sig en regional samhällsorganisation liknande den i Skåne och Västra Götalands län. Många inlägg betonade lika fullt att samhällsorganisationen måste vara flexibel och kunna se olika ut i olika delar av landet.

Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning

I kommitténs uppdrag ingår även att lämna förslag avseende försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Skåne och Västra Götalands län. Ovanstående analys och överväganden pekar i riktning mot en liknande ansvarsfördelning och struktur också i andra delar av landet. I den mån regering och riksdag kommer till samma slutsats innebär det således att försöksverksamheten avlöses av en liknande, permanent ordning i hela landet, möjligen dock med en annan länsindelning och med en annan avgränsning av och andra villkor för uppgifter som övertas från staten.

Samverkansorganen

En ordning där direktvalda regionala organ i hela landet får ett sammanhållet ansvar för hälso- och sjukvård och regional utveckling innebär också att samverkansorganen förlorar sin status som samverkansorgan och de statliga uppgifter och resurser som hör dit. Också de uppgifter och resurser som överförts från landstingen förutsätts överföras till de nya regionala organen. Om även själva kommunalförbundet ska avvecklas avgör emellertid medlemmarna själva. Det kan mycket väl visa sig användbart för andra mellankommunala uppgifter, även om det, efter en eventuell länsindelningsreform, endast skulle omfatta delar av ett eller flera län.

Referenser

Riksdagstryck, propositioner och regeringens skrivelser

Budgetpropositionen 2004/05:1.
Budgetpropositionen 2005/05:1.
Budgetpropositionen 2006/07:1.
Proposition 1994/95:230 *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m.m.*
Proposition 1996/97:36 *Regional framtid.*
Proposition 1997/98:62 *Regional utveckling för arbete och välfärd.*
Proposition 2001/02:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.*
Proposition 2001/02:7 *Regional samverkan och statlig länsförvaltning.*
Regeringens skrivelse 2003/04:129 *En svensk strategi för hållbar utveckling.*
Regeringens skrivelse 2004/05:102 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn.*
Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende anslagen 33:1, 33:7 (2002) och 33:9 (2001).
Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Arbetsmarknadsverket.

Departementsserien m.m.

Näringsdepartementet Ds 2002:34 *Rapport om tillväxtavtalen, Andra året.*
Näringsdepartementet Ds 2003:43 *Rapport om tillväxtavtalen, Tredje året.*

Statens Offentliga Utredningar

SOU 1992:63 *Regionala roller – en perspektivstudie*. Betänkande från Regionutredningen.
SOU 1992:66 *Västsverige – region i utveckling*. Betänkande från Västsverigeutredningen.
SOU 1994:36 *Miljö och fysisk planering*. Betänkande från Plan- och byggutredningen.
SOU 1995:27 *Regional framtid.* Slutbetänkande från Regionberedningen.
SOU 1998:166 *Regional frihet och statligt ansvar.* Delbetänkande från Parlamentariska Regionkommittén.
SOU 2000:85 *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning.* Slutbetänkande från Parlamentariska regionkommittén.
SOU 2002:120 *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan.* Betänkande från Gymnasiekommittén.
SOU 2004:14 *Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelsen.* Betänkande från Länsstyrelseutredningen.
SOU 2004:94 *Skydd av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse enligt gällande rätt.* Slutbetänkande av Kulturbebyggelseutredningen.
SOU 2005:29 S*torstad i rörelse – kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal.* Slutbetänkande från utredningen om utvärdering av lokala utvecklingsavtal.
SOU 2005:66 *Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål.* Slutbetänkande från Jämställdhetspolitiska utredningen.
SOU 2005:77 *Får jag lov? Om planering och byggande.* Slutbetänkande från PBL-kommittén.

Promemorior

Finansdepartementet (2000) *Statliga intressen på regional nivå – en kartläggning.* PM utarbetad av SIR-gruppen.
Näringsdepartementet (PM N2003/8926/RUT) *Rapport om tillväxtavtalen, Fjärde året.*
Finansdepartementet (2005-09-07) *Länsstyrelsernas internationella roll.*

Övrig litteratur

Arbetsmarknadsverket (2005) *Verksamhetsberättelse för 2004.*

Dalarnas forskningsråd (2000) *Det dolda universitetet – framväxten av nya FoU-miljöer utanför universitet och högskolor* (Rapport DFR 2000:2).

Danmarks regering (April 2004) *Det nye Danmark – en enkel offentlig sektor taet på borgeren* med Bilag om oppgaveplacering.

Danmarks regering (Juni 2004) *Aftale om strukturreform.*

ECON (Rapport 2004-016) *Sterkere regioner? En kunskapsöversikt översikt*, utarbetad på uppdrag av Kommunenes sentralforbund i Norge.

Emelin och Lerman (2004) *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?* Rapport 2004:09 utgiven av Blekinge Tekniska Högskola.

EuroFutures (2006) *Ansvarsfördelning på regional nivå – hur kan den se ut praktiken?* Underlagsrapport åt Ansvarskommittén.

Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting (2005) *Kommunalekonomisk utjämning.*

Gidlund (1998) *Regionalisering och demokratisk legitimitet*, utgiven av Regionförbundet i Kalmar län.

Gorpe (2004) *Tre framtidsblickar.* Underlagsmaterial till Statkontorets utvärdering av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning (PM 2004-12-01).

Holmberg och Weibull (2005): *Lyckan kommer, lyckan går*. Göteborgs universitet.

Högskolan i Halmstad (2004) *Regionförsök och demokrati – demokratisk legitimitet och regionalt utvecklingsarbete i Skåne och Västra Götaland.* Utvärdering av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning.

Högskoleverket (2005) *Universitet och högskolor.* Högskoleverkets årsrapport 2005.

Institutet för framtidsstudier (2001) *Utveckling av tillväxtavtalen. Ett kunskapsunderlag för tydlighet, enkelhet och bättre incitament*

ITPS (2003) *Ex antebedömning av de regionala tillväxtprogrammen.*

ITPS (2004) *Kartläggning av aktörer i det svenska innovationssystemet.*

ITPS (A 2005:011) *Regionalpolitik som tillväxtpolitik.*

ITPS (2005) *Sektor möter region – men hur och var?* Underlagsrapport åt Ansvarskommittén.

Jerneck och Sjölin (2000) *Regionalisering och flernivåpolitik – Kalmar och Skåne län* i (SOU 2000:64) *Regional försöksverksamhet – tre studier.*

Kommunenes Sentralforbund (KOU 2004:1) *Sterke regioner Forslag til ny regioninndeling,* av Norge Rapport utarbetad av Tor Selstad.

Kommunenes Sentralforbund (2005) *Sterke regioner – tid for reform?*

KPMG (2000) *Regionförsöken vitaliserar utvecklingsarbetet – en jämförande studie av regionala planeringsprocesser i fyra län*. Rapport utarbetad på uppdrag av Landstingsförbundet.

Kulturrådet (2003) *Kulturens pengar 2002 Kulturen i siffror 2003:6.*

Kulturrådet (2006) *Kulturen i siffror 2006//3. Offentliga kulturinsatser 2005 i regionalt perspektiv.*

Landstingsförbundet (1993) *Europaperspektiv. Finansiering av regioners verksamhet i fem länder.*

Landstingsförbundet (2000) *Regionala partnerskap – utveckling på bekostnad av demokratin?*

Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet (2002) *Hälso- och sjukvården som regional utvecklingsfaktor.*

Länsstyrelser, kommunala samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan (2003) *Länsplan för regional transportinfrastruktur* 2004-2015 för respektive län.

Naturvårdsverket, *Årsredovisning 2005* samt ett stort antal andra dokument som beskriver verkets och länsstyrelsernas arbete med naturvård, så som verksprotokoll, avdelningsprotokoll, verksförfattningar, handledningar, rapporter, PM och broschyrer.

Nordregio och EuroFutures (2005) *Sveriges regionala indelning – om tillväxtperspektivet får råda.* Underlagsrapport åt Ansvarskommittén.

Norén, Dag och Crawford, Alexander (2003) *Health Care. Utvecklingen av en ny tillväxtbransch.*

Norges Kommunal- och regiondepartement (2004) *Alternativer till dagens fylkeskommuner.* Faglig utredning.

Norges Offentlige Utredninger (NOU 2004:19) *Livskraftige distrikter og regioner – rammer for en helhetlig og geografisk tillpasset politikk.* Utredning från Distriktskommissionen.

Norrtåg (2004) Skrivelse daterad 2004-06-15 till infrastrukturminister Ulrica Messing: *Norrland – utvecklingsområde för gränslöst resande och upphandlad trafik.*

Nutek (R 1997:11) *Regioner på väg mot 2015.*
Nutek (2004) *EU:s strukturfonder – ett verktyg för regional utveckling.* Halvtidsutvärdering av strukturfondsperioden 2000-06.
Nutek (2005) *Regionala tillväxtprogrammen 2004 – på väg mot en hållbar tillväxt?*
Nutek (2006:18) *Framtidens arbetsmarknadsregioner.* Ett uppdrag från Ansvarskommittén.
PLS Ramböll Management (2004) *Refleksion efter strukturkommissionen.*
Region Skåne (2004) *Budget för år 2005 med plan för år 2006–2007.*
Riksantikvarieämbetet (2005) *Årsredovisning 2004 .*
SCB (2005) MIS 2005:2 *Geografin i statistiken – regionala indelningar i Sverige.*
SIKA (2004:8) *Lokal och regional kollektivtrafik.*
Skolverket (2002) *Efter skolan. Rapport 2002:223.*
Skånetrafiken (2004) Skrivelse daterad 2004-04-29 till regeringen: *Ansökan om gemensam trafikeringsrätt för Öresundståg*en *2007–*.
Socialstyrelsen (2005) *Geografiska baser för hälso- och sjukvården*. Underlagsrapport till Ansvarskommittén.
Statskontoret (Rapport 2004:5) D*et regionalpolitiska experimentet. Lärande nätverk för regional utveckling?*
Statskontoret (Rapport 2004:32) *Regionalt ansvar på försök i Skåne och Västra Götaland – bättre samordning och effektivare resursutnyttjande?* Utvärdering av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning.
Statskontoret (Rapport 2005:18) *Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland.* Utvärdering av länsarbetsnämndens och Skogsvårdsstyrelsens inordnande i länsstyrelsen.
Stockholms läns landsting (2002) *Regional utvecklingsplan för2001 för Stockholms län* (RUFS 2001).
Stockholms läns landsting (2004) *Aktualitetsprövning av RUFS 2001.* Remissammanställning med kommentarer.
Sveriges Kommuner och Landsting (2005a) *Ett bredare regionalt uppdrag? Regionala perspektiv på hållbar utveckling.*
Sveriges Kommuner och Landsting (2005b) *Nationsgränsöverskridande samverkan.*
Sveriges Kommuner och landsting (2005c) *Regional politik – hur ser regionerna på utvecklingsfrågorna?*
Sveriges Kommuner och Landsting (2005d) *Styrkan i samverkan – Regionfrågans utveckling i landet 2004.*

Sveriges Kommuner och Landsting (2005e) *Statistik om hälso- och sjukvård och regional utveckling 2004.*

Temaplan (2003) *Västsverige och den nya ekonomiska geografin.* Rapport utarbetad på uppdrag av Västra Götalandsregionen.

Vägverket (2004:93) *Den goda resan. Nationell plan för vägtransportsystemet 2004–2015.*

Västra Götalandsregionen (2004) *Detaljbudget 2005.*