

Regionens röst

POLITISKT LEDARSKAP FÖR REGIONAL UTVECKLING



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Regionens röst

POLITISKT LEDARSKAP FÖR REGIONAL UTVECKLING



Upplysningar om innehållet:
Lisbet Mellgren, lisbet.mellgren@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2014

ISBN: 978-91-7585-160-0

Text: Bo Per Larsson

Foto: Scandinav bildbyrå/Leif Johansson/Per Hansorp/Calle
Bredberg/HK Andersson/Andreas Offesson, Sveriges Järnvägs-
museum/Bengt Dahlberg, Plainpicture/Maskot/Fancy Images

Produktion: Kombinera

Tryck: LTAB, 2014

Förord

Sedan slutet av 1990-talet pågår ett skifte i svensk samhällsorganisation som har stor principiell och praktisk betydelse: Den regionala politiska nivån tar successivt över ansvaret för utvecklingen i länen. Från 2015 har 10 av landets 21 regionala fullmäktigeförsamlingar detta ansvar och av riksdagens uttalanden att döma tillkommer ytterligare tre regioner om något år. Dessutom har sju kommunala samverkansorgan – utsedda av kommuner och landsting inom ett län – motsvarande ansvar. I 17 av 21 län är det alltså regionala politiska organ som har riksdagens uppdrag att leda det regionala utvecklingsarbetet.

Det regionala utvecklingsuppdraget är inte vilken uppgift som helst. Det ger en region eller ett samverkansorgan ett territoriellt ansvar. Den ska samla kommuner, myndigheter, universitet och högskolor, näringsliv och civilsamhälle kring en strategi för länets utveckling och den ska samordna genomförandet. De samlade insatserna stärker förutsättningarna för en smart, hållbar och inkluderande tillväxt. Genom ett starkt politiskt ledarskap kan olika aktörers insatser leda till att regionens attraktivitet och konkurrenskraft ökar och att man bättre kan möta de utmaningar som följer av global konkurrens, snabb urbanisering och ökande belastning på klimat och miljö. Och medborgarna kan förväntas se resultat i form av företag, jobb, bostäder, utbildningsutbud, kommunikationer och miljö – allt utifrån skiftande regionala förutsättningar. Därmed skapar man också bättre möjligheter att finansiera och utveckla välfärden.

Det handlar om ett utmanande uppdrag som ställer höga krav på de förtroendevalda. I denna skrift, *Regionens röst – politiskt ledarskap för regional utveckling*, vill vi belysa vad det regionala utvecklingsansvaret innebär och vilka krav det ställer på regioner och samverkansorgan: Varför har den regionala, politiska nivån fått detta uppdrag? Vad kännetecknar arbetet med regional utveckling? Vilka frågor förväntas man ta itu med? Vilket ledarskap krävs? Vad har man åstadkommit? Vilka ytterligare steg kan vi förvänta oss under de närmsta åren? Skriften ger en bild av hur det regionala, politiska utvecklingsuppdraget växt fram i Sverige och förmedlar därmed en berättelse om den regionala samhällsutvecklingen.

Skriften har tagits fram av Sveriges Kommuner och Landsting i nära samarbete med regioner, landsting och regionförbund. Texten har skrivits av

Bo Per Larsson, SKL tillsammans med en referensgrupp bestående av Catarina Blom, Regionförbundet Uppsala län, Håkan Brynielsson, Regionförbundet i Kalmar, Göran Carlsson, Region Dalarna, Lars Christiansson, Region Värmland, Lisbet Mellgren, SKL, Magnus Persson, Regionförbundet Örebro, Hans Viklund, Landstinget Västernorrland och Christer Östlund, SKL. Per Holmström, Regionförbundet Örebro har genomfört intervjuer med politiker på lokal, regional och nationell nivå om det regionala uppdraget och ledarskapet.

Skriften vänder sig i första hand till dig som är politiker i region, landsting eller regionförbund. Vår förhoppning är att den ska inspirera till nya berättelser om utvecklingen i din region. Vi hoppas att den även ska vara till nytta för alla andra som arbetar med regionala utvecklingsfrågor.

Stockholm i oktober

Anders Knapé

Ordförande för Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

- 7 Kapitel 1. Regional utveckling - ett utmanande uppdrag
- 11 Kapitel 2. Viktigare roll för den regionala samhällsnivån
- 19 Kapitel 3. Vad innebär det regionala utvecklingsuppdraget?
- 25 Kapitel 4. Ger regionalt tillväxtarbete resultat?
- 31 Kapitel 5. Regional utveckling och indelning - vad blir nästa steg?

A photograph of two men in a barn. The man on the left is seen from the back, wearing a white t-shirt with a logo and blue work pants. The man on the right is in profile, wearing a dark blue t-shirt and blue work pants, with his hand near his mouth. A wooden ladder leans against a large metal silo in the background.

Säby Gård
Lantbruk

Regional utveckling – ett utmanande uppdrag

Kommuner, landsting och regioner ställs idag inför en rad utmaningar som kräver ett aktivt regionalt tillväxtarbete. Några av dessa utmaningar beskrivs i den nationella strategin för regional tillväxt och attraktionskraft.¹

- › **Den demografiska utvecklingen** präglas av kraftig urbanisering och en åldrande befolkning. Den innebär stark befolkningstillväxt och överhettning i framför allt storstäderna samtidigt som stora delar av landet har låga födelsetal, minskande befolkning och akut arbetskraftsbrist.
- › **Globaliseringen** innebär att kapitalflöden och investeringar över nationsgränser ökar liksom handel, resande och migration. Den globala konkurrensen ökar omvandlingstrycket i ekonomin och spelplanen förändras för de svenska företagen. Samtliga regioner påverkas av globaliseringen men effekterna varierar beroende på bland annat näringslivsstruktur och regionstorlek.
- › **Klimat, miljö och energi** handlar ytterst om att tillgodose den nuvarande generationens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter. Det handlar om att begränsa utsläppen av växthusgaser och att utveckla produktions- och energisystemet så att beroendet av fossil energi minskar, andelen förnybar energi ökar och hela samhället energieffektiviseras. Samtidigt utgör klimat-, miljö- och energiutmaningarna en driv-

1. Detta avsnitt sammanfattar delar av innehållet i En nationell strategi för regional tillväxt och attraktionskraft 2014–2020, Regeringskansliet 2014

kraft för teknik-, varu- och tjänstutveckling i alla branscher och därmed för en miljödriven näringslivsutveckling.

- › **Inkluderande tillväxt** handlar om att tillväxtens fördelar måste komma alla människor till del. Många människor i arbetsför ålder befinner sig i dag långt ifrån arbetsmarknaden. Sysselsättningen är lägre bland unga vuxna och utrikes födda samtidigt som arbetsmarknaden är starkt köns-segregerad. En jämställd och inkluderande tillväxt är en förutsättning för en stabil samhällsutveckling där hela befolkningens kompetens och erfarenheter tas till vara.

Dessa utmaningar berör alla delar av det svenska samhället. Men de tar sig radikalt olika uttryck i snabbväxande storstadsregioner och i de områden som kämpar med avfolkning och strukturell arbetslöshet. Och de kräver olika strategier och åtgärder utifrån målet att skapa utvecklingskraft i alla delar av landet.

Några områden framstår som särskilt viktiga – även om de konkreta åtgärderna varierar. De prioriteras i regionala utvecklingsstrategier och i nationella strategidokument och ger en bild av vilka uppgifter som följer av utvecklingsansvaret:

- › **Innovation, företagande och entreprenörskap** handlar om att skapa ett bra näringslivsklimat som underlättar och ökar intresset för att starta, driva och utveckla framgångsrika företag och att främja olika typer av innovationer – inte minst i små och medelstora företag. En viktig uppgift är att utveckla starka regionala forsknings- och innovationsmiljöer och att få till stånd ett mer strategiskt samarbete om innovation, företagande och entreprenörskap.
- › **Attraktiva miljöer** handlar om att utveckla miljöer där både kvinnor och män vill leva, bo, arbeta och driva företag. Det ställer krav på transportsystem och informationsteknik, fysisk planering och boende och kommersiell och offentlig service. Tillgänglighet är ett viktigt ledord.
- › **Kompetensförsörjning** handlar om att näringsliv och offentlig verksamhet har tillgång till arbetskraft med relevant kompetens. Det förutsätter möjligheter till utbildning och till lärande i arbetslivet. Men det kräver också direkta insatser för att underlätta matchningen mellan individer och arbeten, inte minst för grupper och individer som har svårt att få tillträde till arbetsmarknaden.

› **Internationellt och gränsöverskridande samarbete** handlar om att utnyttja dynamiken i den globaliserade ekonomin och att underlätta för människor och företag att överskrida gränser. Det handlar även om att utnyttja potentialen i ett gränsöverskridande samarbete.

Förväntningar på regionerna

Från nationell nivå finns en uttalad förväntan om att det regionala tillväxtarbetet ska identifiera och ta tillvara regioners och kommuners unika förutsättningar och de resurser som bidrar till attraktiva och hållbara samhällen där människor vill leva och verka. Vidare finns förväntningar om en väl fungerande kompetensförsörjning och matchning på arbetsmarknaden så att allas kompetenser tas till vara oavsett bakgrund, kön och ålder. Från den nationella nivån vill man även se ett strategiskt arbete inom frågor av betydelse för innovation, forskning och utveckling, företagande, entreprenörskap och näringslivsutveckling. Man vill också se ett starkt regionalt ledarskap som kan skapa strategiska samarbeten med den nationella och lokala nivån, andra län och länder och med aktörer inom näringsliv, universitet och högskolor och civilsamhälle.

Från medborgarna finns konkreta förväntningar på ett attraktivt och väl fungerande samhälle med goda möjligheter till sysselsättning, boende, utbildning, kommunikationer, kultur och rekreation. Och från företagen finns förväntningar på att det ska finnas tillgång till arbetskraft med rätt kompetens, en ändamålsenlig infrastruktur och ett system som ökar deras möjligheter att utveckla och dra nytta av innovationer.

Vi ser alltså att politiker med ett regionalt utvecklingsuppdrag ställs inför höga förväntningar från såväl regionens medborgare och näringsliv som regering och riksdag. Man förutsätts regionalt kunna spela en avgörande roll i svensk tillväxtpolitik. Men det har inte alltid varit så. I nästa avsnitt ska vi se hur den regionala politiska samhällsnivån successivt har fått en allt viktigare roll i tillväxtpolitiken.





Viktigare roll för den regionala samhällsnivån

Decentraliserad samhällsorganisation

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

Den kommunala självstyrelsen har växt fram under århundraden och givits en stark ställning i regeringsformen. Kommuner på lokal och regional nivå ges *handlingsutrymme* genom att de ska hantera sina uppgifter på den kommunala självstyrelsens grund. De får *handlingskraft* genom beskattningsrätten och möjligheten att själv finansiera huvudparten av sina uppgifter. Och de får *legitimitet* genom att besluten fattas av fullmäktigeförsamlingar som medborgarna utser och genom att självstyrelsens betydelse och innehåll läggs fast i grundlag. Även om riksdagen kan inskränka självstyrelsen så ska detta så långt möjligt minimeras genom en proportionalitetsprincip. Trots en omfattande statlig styrning av kommuner och landsting är därför självstyrelsen en viktig och grundläggande del av den svenska samhällsmodellen: Den bygger på att den nationella nivån erkänner och värderar den lokala och re-

gionala nivåns vilja och förmåga att ta ansvar och att den i sin tur svarar upp mot detta förtroende.

REGERINGSFORMEN OM DEN KOMMUNALA SJÄLVSTYRELSEN

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

Välfärds- och utvecklingsuppdrag

Det råder inte någon hierarkisk relation mellan kommuner och landsting. Det som skiljer dem är uppgifterna och det geografiska område som de ansvarar för. I såväl kommuner som landsting utgör välfärdstjänster den dominerande verksamheten. Men när det gäller ansvaret för samhällets utveckling är skillnaden stor mellan den lokala och regionala nivån. Ansvaret för att skapa ett väl fungerande lokalsamhälle är en självklar och viktig del av kommunernas uppdrag. Det innefattar dels uppgifter som de själva sköter som till exempel samhällsplanering, lokal infrastruktur, miljö, skydd och säkerhet och bibliotek, dels förhållanden där man samverkar med näringsliv, civilsamhälle och myndigheter. Det handlar till exempel om demografi, sysselsättning, bostäder, kommunikationer, kultur, kommersiell service, trygghet och attraktivitet. Kommunernas roll består i att samla och samspela med berörda aktörer för att få till stånd en önskad utveckling utifrån lokala förutsättningar och behov.



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

Länets utveckling – ett tidigt statligt ansvar

Redan från 1600-talet har vi i Sverige haft en lagfäst, enhetlig och heltäckande statlig länsförvaltning.² Landshövdingen fick sin roll som Kungl. Maj:ts ställföreträdare och som verkställare av centrala beslut och hade stor egen makt. När landstingen bildades i samband med 1862 års kommunförordningar klargjordes att de inte fick ”störande ingripa uti den af Regeringsmakten insatta länsstyrelsens göromål, åligganden och embetsrättigheter”. Landshövdingen hade inledningsvis en stark roll gentemot landstinget, var fram till 1900-talets början självskriven ordförande i landstingsfullmäktige och kunde överpröva landstingets beslut. Det hindrade inte landstingen från att ta egna initiativ för att främja länens utveckling och göra viktiga insatser vid övergången från jordbruks- till industrisamhälle. Enskilda landsting engage-

2. 1634 års regeringsform och 1635 års landshövdingeinstruktion.



rade sig i utbyggnad av järnvägar och telenät. Man ansvarade för utbildning av småskollärare och folkskollärare, inrättade yrkesskolor och folkhögskolor och bildade arbetsförmedlingar. Landstingen byggde upp regionala kulturinstitutioner och länsmuséer och satsade på naturvård, rekreation och turism.³ Det *övergripande samordningsansvaret* för länets utveckling förblev dock en statlig uppgift via länsstyrelserna.

Det dröjde ända fram till 1960-talet innan denna ansvarsfördelning på allvar kom att ifrågasättas och utredas. Dessförinnan hade länsstyrelsens uppgifter utökats samtidigt som en rad statliga sektorsorgan inrättats på länsnivå. Avsikten var att underlätta genomförandet av reformer inom olika samhällssektorer men innebar samtidigt betydande samordningsproblem. Dessa uppmärksammades av en rad utredningar som hade i uppdrag att skapa en mer samordnad statlig länsförvaltning. Parallellt diskuterades och utreddes frågan om länsdemokrati. Förespråkarna ansåg att frågor som gällde den regionala utvecklingen borde hanteras av politiska organ. Men istället för att ge landstingen detta ansvar fick länsstyrelserna en lekmannastyrelse med landshövdingen som ordförande. Det blev också länsstyrelserna som fick uppdraget att bedriva en regional utvecklingsplanering. Frågan om samordnad länsförvaltning kontra länsdemokrati diskuterades av en rad utredning-

3. Exempelen på uppgifter som rör den regionala utvecklingen är hämtade från en längre period - från 1800-talet fram till vår tid.

ar från 1960-talet och framåt. Men det dröjde ända fram till 1990-talet innan utredningsförslag om ökat regionalt politiskt inflytande omsattes i handling.

Vändpunkt med försöksverksamhet

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

Försöksverksamheten förlängdes i Skåne och Västra Götaland medan ny lagstiftning från 2003 gav kommuner och landsting i hela landet rätt att bilda indirekt valda kommunala samverkansorgan (regionförbund) inom sitt län. Sedan dess har samverkansorgan bildats i totalt 15 län.

Från 2011 permanentades försöksverksamheten genom en ny lag om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Lagen omfattade förutom Västra Götaland och Skåne även Halland och Gotland. Och från 2015 kommer även landstingen i Östergötland, Jönköping, Kronoberg, Örebro, Gävleborg och Jämtland att ta över det regionala utvecklingsansvaret från samverkansorganen i dessa län och bilda regioner. Efter positiva tillkännagivanden från riksdagen kan vi även förvänta oss att landstingen i Västmanland, Västernorrland och Norrbotten med något års fördröjning övertar utvecklingsansvaret från länsstyrelserna. Men 2015 har vi fortfarande en asymmetrisk samhällsorganisation där tio regioner, sju samverkansorgan och fyra länsstyrelser utövar det regionala utvecklingsansvaret.

Regionaliseringens drivkrafter

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

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

gor bör avgöras av en politisk församling och inte av en statlig myndighet. Däremot bör länsstyrelsen även i fortsättningen ha en viktig roll som statens företrädare i länet och inom sina sakområden främja länet utveckling.

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

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

Riksdagen väljer väg

Utvecklingen har bekräftat argumentens styrka. När riksdagen såsmåningom beslutade att införa *Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län* ställde den sig enhälligt bakom dessa argument. Det framhölls att förutsättningarna för regional tillväxt varierar över landet och att ett tydligt regionalt och lokalt inflytande över det regionala tillväxtarbetet därför är nödvändigt. Ett politiskt ledarskap på regional och lokal nivå ansågs vara en förutsättning för att skapa engagemang och förankring hos berörda aktörer. Man ansåg dessutom att försöksverksamheten i Skåne och Västra Götaland inneburit en ökad demokratisk förankring av tillväxtarbetet och att erfarenheterna var övervägande goda. Samtidigt slog man fast att en ändrad ansvarsfördelning mellan staten och den kommunala nivån måste ske utifrån ett starkt och tydligt lokalt och regionalt initiativ. Det måste således finnas en stark regional vilja att ta på sig utvecklingsansvaret och ett uttalat stöd från länets kommuner för att staten ska acceptera ett ändrat huvudmannaskap.⁴

4. Prop. 2009/10:156



Ökat regionalt inflytande

Vi har sedan 1990-talet haft en utveckling från ett statligt myndighetsansvar för utvecklingen inom ett län till ett utökat regionalt, politiskt ansvar. Landsting har bildat regioner i vissa län och kommuner och landsting har bildat samverkansorgan i andra. Vi ser också att fler viktiga utvecklingsfrågor regionaliseras. Det handlar om att ta fram en regional utvecklingsstrategi, en länsplan för regional transportinfrastruktur och besluta om medel för regionala tillväxtprojekt. Samtidigt har det regionala inflytandet ökat bland annat när det gäller kompetensförsörjning, kultur, kollektivtrafik, sammanhållningspolitik och bredbandsutbyggnad.⁵ Fortfarande har fyra länsstyrelser kvar det regionala utvecklingsansvaret och fortfarande råder oklarheter om roll- och ansvarsfördelningen mellan regioner respektive samverkansorgan och länsstyrelser i ett antal frågor som rör regional tillväxt. Men trenden är tydlig liksom riksdagens uttalanden i frågan: Om det finns ett starkt och tydligt initiativ som kommuner och landsting står bakom så ska landstinget ta över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen.

5. Staten och de regionala självstyrelseorganens uppgifter, SKL 2014.
webbutik.skl.se/sv/artiklar/staten-och-de-regionala-sjlvstyrelseorganens-uppgifter.html



Vad innebär det regionala utvecklingsuppdraget?

Regionerna har genom riksdagens beslut erhållit det regionala utvecklingsansvaret och förutsätts bidra till att målen för den nationella tillväxtpolitiken uppnås. Regionens handlingsutrymme är förhållandevis stort och ger goda förutsättningar för egna initiativ och ett proaktivt arbetssätt. Ytterst handlar uppdraget om att företräda medborgarna i regionen.

Regioner kan förstås inte skapa tillväxt – den skapas av människor och företag. Däremot kan de bidra till att skapa *förutsättningar* för tillväxt genom olika typer av åtgärder inom olika politikområden. Arbetet bedrivs i samver-

UPPGIFTER ENLIGT LAGEN (2010:630) OM REGIONALT UTVECKLINGSANSVAR I VISSA LÄN

- › Utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin.
- › Besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete.
- › Följa upp, låta utvärdera och årligen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet till regeringen.
- › Utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram.
- › Upprätta och fastställa länsplaner för regional transportinfrastruktur.
- › Samverka med länets kommuner, länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter, företrädare för berörda organisationer och näringsliv i länet.

kan med andra aktörer på lokal, regional, nationell och europeisk nivå. Regionens egen verksamhet utgör enbart en mindre del av det som görs. Därmed skiljer sig det regionala utvecklingsuppdraget på avgörande punkter från landstingens och kommunernas välfärdsuppdrag och följer en annan logik.

Regional utvecklingsstrategi

Uppgiften att ta fram en strategi för länets utveckling är en central del av det regionala utvecklingsansvaret. Då är det viktigt att skaffa sig en god bild av regionens styrkor och svagheter ur ett tillväxtperspektiv och att identifiera dess utmaningar, förutsättningar och resurser. Det är också viktigt att värdera vad som gjorts tidigare och vad som åstadkommit. Varför har till exempel vissa strategier och åtgärder varit framgångsrika medan andra misslyckats? Med en sådan analys som grund gäller det sedan att ta fram eller revidera en vision och en strategi och att ta ställning till vilka områden som behöver prioriteras och vilka insatser som är särskilt viktiga att genomföra. Det är alltså regionerna själva som ska lägga fast arbetets inriktning utifrån sina egna bedömningar.

En regional utvecklingsstrategi tas fram i en bred process tillsammans med kommuner, näringsliv, myndigheter, universitet och högskola och civilsamhälle. Ett brett deltagande i arbetet ger ett bättre kunskapsunderlag och en gemensam förståelse för vilka utmaningarna är och vad som behöver göras. Därmed ökar förutsättningar för att strategin ska kunna vägleda tillväxtarbetet framöver.

Samordna genomförandet

Regionens kanske viktigaste uppdrag är att samordna de insatser som krävs för att *genomföra* strategin. Här handlar det om att samla aktörer med olika uppdrag och agendor kring den regionala utvecklingsstrategin och få dem att samarbeta och att gå i takt. För även om regionen har utvecklingsansvaret så kan den inte bestämma vad andra aktörer ska göra. Men med återkommande dialoger och en gemensamt framtagen strategi ökar förutsättningarna för en bred medverkan i planering och genomförande av konkreta insatser.

Växla upp resurser

Det regionala utvecklingsansvaret handlar även om att besluta om hur man ska använda egna resurser inklusive statliga tillväxtanslag och medel från EU:s strukturfonder tillsammans med de resurser som kommuner, näringsliv, myndigheter samt universitet och högskolor satsar. Genom en uppväxling av de resurser som regionen lägger in kan insatserna bli mer kraftfulla och få större genomslag.

Det regionala ledarskapet

Det regionala utvecklingsuppdraget kräver – liksom alla politikområden – ett starkt politiskt ledarskap. Utgångspunkten för ledarskapet är mandatet från den egna regionens medborgare. Det är deras önskemål, behov och intressen som regionens politiker företräder. Mandatet ger legitimitet att samla övriga aktörer i arbetet med en regional utvecklingsstrategi och till den kontinuerliga dialogen i tillväxtarbetet. Men det handlar också om att företräda regionen utåt, i nationella och internationella sammanhang. Det sker till exempel när statliga resurser ska fördelas till olika regioner och ändamål eller när spelregler för det regionala tillväxtarbetet ska utformas men också i nationella och internationella nätverk och organisationer. En viktig uppgift är att stärka förtroendet för den egna regionen och synliggöra dess styrkor och resurser.

Leda utan att kunna bestämma

Det som utmärker utvecklingsuppdraget är att det kräver insatser från en rad självständiga aktörer, först och främst i den egna regionen men även i angränsande eller mer avlägset belägna regioner.

Det här kräver ett annat ledarskap än när man leder en verksamhet som ska producera välfärdstjänster. Det regionala ledarskapet utövas utan formella maktmedel eller traditionell ordergivning. Varje aktör fattar självständiga beslut om att delta i gemensamma satsningar och projekt eller att anpassa sin verksamhet efter regionala visioner och strategier. Man måste inse att var och en av dem utgår från sina egna uppgifter och intressen och att projekt av stor betydelse för tillväxten inom en region kan vara mindre intressanta för enskilda kommuner, myndigheter eller företag. Uppgiften att få till stånd en samsyn och ett gemensamt agerande är långt ifrån enkel. Därför måste stor vikt läggas vid att skapa en gemensam förståelse för vad som behöver göras och ett samtalsklimat som kan leda till gemensam handling. Det kan uppnås genom att berörda aktörer bjuds in till diskussioner om målbilder och strategier. Det kan också ske genom konkreta samarbeten kring aktuella frågor.

Konsensus och konflikt

Utvecklingspolitiken skiljer sig också från många andra politikområden genom ett stort behov av konsensuslösningar. En oenig regionstyrelse får svårt att skapa breda allianser med andra aktörer inom regionen eller samverka med andra regioner. Bred enighet kring en utvecklingsstrategi är snarast ett villkor för att denna ska uppfattas som trovärdig och kunna vägleda andra aktörers insatser. Det gäller i synnerhet som tillväxtarbetet är långsiktigt och flertalet satsningar kräver ett uthålligt arbete under flera mandatperioder för att ge resultat.

Samtidigt är politikområdet långt ifrån fritt från konflikter. Ekonomiska resurser, tid eller kompetens räcker inte för att tillgodose alla önskemål och ibland kan olika orter konkurrera om en viss insats. En del beslut kan åtminstone på kort sikt uppfattas missgynna enskilda kommuner. I sådana situationer blir det särskilt viktigt för regionens beslutsfattare att förklara skälen för sina ställningsstaganden.

Självständiga bedömningar och egna initiativ

Som vi sett innehåller tillväxtpolitiken en rad konkreta uppdrag från regering och riksdag som regionen ska utföra utifrån sina lokala och regionala förutsättningar. Men uppdragen förutsätter att regionen gör självständiga bedömningar och tar de initiativ som krävs för att stärka den regionala utvecklingen. Ett starkt ledarskap innebär att regionen agerar proaktivt för att möta utmaningar och lösa problem som ännu inte fångats upp av den nationella nivån. Det ställer höga krav på att kunna identifiera behov och initiera insatser i ett tidigt skede.



Ständigt lärande

Regionalt tillväxtarbete rymmer ofta uppgifter och problem som är komplexa och saknar en på förhand given lösning. Därför blir det särskilt viktigt att ta reda på hur man arbetar med likartade uppgifter i andra regioner – i och utanför Sverige. Regionen behöver ta del av andras erfarenheter även om deras konkreta lösningar är situationsbestämda och inte kan kopieras. Viktigast är dock att man tillsammans med sina samarbetspartners utvärderar sitt arbete, identifierar vad man åstadkommit och lär av detta. Ett starkt regionalt ledarskap avsätter därför tid och utvecklar bra former för lärande.

Informera och förklara

Det kan många gånger vara svårt att visa på konkreta resultat eller hävda att just regionens insatser bidragit till ett positivt utfall. Arbetet kan därför komma att ifrågasättas av de som inte deltar. Det gäller i synnerhet om regionen har ekonomiska problem och neddragningar måste göras inom hälso- och sjukvården. Det är därför av största vikt att ta sig tid att informera om och förklara det man gör för övriga region- och kommunpolitiker liksom för medborgare och media och andra intressenter.

En regional berättelse

Vår beskrivning av regionalt utvecklingsuppdrag och ledarskap baseras på samtal med en rad politiker med erfarenhet av regionalt tillväxtarbete. Flera av dem framhåller skillnaden jämfört med att leda en verksamhet som lands-ting eller kommuner driver själva och hävdar att tillväxtarbetet har en annan logik. De framhåller vikten av att samla kommuner, myndigheter, näringsliv och universitet och högskolor kring en vision och utvecklingsstrategi. Var och en av dessa aktörer bidrar ju till genomförandet inom sina olika ansvarsområden. De lyfter fram betydelsen av en process som skapar delaktighet och förankring. Det gäller i synnerhet i samarbetet mellan region och kommun som måste fungera väl. Vidare betonar de behovet av att söka konsensus och eftersträva ett längre tidsperspektiv än en mandatperiod.

Flera pratar om behovet av en regional berättelse. Man understryker betydelsen av att beskriva den egna regionens utveckling, dess aktuella problem men framför allt dess möjligheter och framtidsutsikter. En sådan berättelse utgår från en faktabaserad analys. Samtidigt är den visionär och engagerande och stärker viljan att arbeta för en hållbar tillväxt. Den kan också bidra till en bättre medborgerlig förankring genom att visa vad arbetet för regional tillväxt kan betyda för människor i regionen.



Ger regionalt tillväxtarbete resultat?

Har det regionala tillväxtarbetet varit framgångsrikt? Har övergången till ett politiskt, regionalt inflytande över tillväxtfrågorna givit resultat och skapat ett mervärde? Vi hävdar bestämt att så är fallet och att regioner och regionförbund åstadkommit viktiga och positiva resultat. Samtidigt påminner vi om att nyckeln till framgång ligger i samverkan mellan olika aktörer. Det är när regionen kan mobilisera ett engagemang från kommuner, näringsliv och civilsamhälle och när samspelet med statliga myndigheter och universitet och högskolor fungerar väl som man kan utnyttja de regionala förutsättningarna och nå resultat. Och det är när företrädare från lokal, regional, nationell och europeisk nivå drar nytta av sina respektive roller, resurser och kompetenser som man kan göra skillnad. Det betyder att det sällan är regionen ensam som åstadkommer goda resultat. Ibland spelar den huvudrollen och ibland intar den en mer tillbakadragen position. Men genom sitt övergripande, strategiska ansvar har den en viktig och ofta helt avgörande roll.

Synlig medborgarnytta

En del satsningar är synliga och påtagliga för medborgarna. Så har regionerna spelat en avgörande roll när det gäller att förbättra infrastrukturen och bygga ut kollektivtrafiken. Därmed får invånare och företag tillgång till en större arbetsmarknad och ett bredare utbildningsutbud. Regionala satsningar har även inneburit andra direkta och påtagliga resultat som att det regionala kulturutbudet blivit tillgängligt för fler, bredbandsnätet byggts ut och koldioxidutsläppen minskat.

Samverkan skapar resultat

En stor del av regionernas arbete handlar om att skapa arenor för samverkan mellan de aktörer som tillsammans skapar förutsättningar för tillväxt. Det leder i nästa steg till konkreta projekt och positiva resultat. Några sådana processer bör särskilt lyftas fram:

- Genom samverkan kring kompetensförsörjning har behoven av kompetens inom olika branscher kartlagts och analyserats. Konkreta utbildningar har genomförts, inom till exempel yrkeshögskolan eller den gymnasiala vuxenutbildningen. Studie- och yrkesvägledningens kvalitet har förbättrats liksom kopplingen mellan skola och arbetsliv. Samverkan genom vård- och omsorgs- och teknikcollege respektive utbildnings- och branschforum har skapat bättre förutsättningar för att utbildningen ska tillgodose arbetsmarknadens behov.
- Genom att ta fram regionala innovationsstrategier har arbetet med innovationer bedrivits mer systematiskt och resurser som varit splittrade på olika myndigheter kunnat samordnas. Samverkan mellan näringsliv och universitet och högskolor har utvecklats genom till exempel forskarskolor med branschprofil, science parks och kluster samt gemensamma projekt och utbildningar. I ett län initierade regionförbundet ett samarbete med universitetet som bland annat resulterade i att tolv nya professurer inrättades med en inriktning som svarade mot olika lokala och regionala behov i länet.
- Region och kommuner har i flera län tagit fram en gemensam strukturbild för sin region med gemensamma kunskapsunderlag och omvärldsbeskrivningar. Det har gjort det möjligt för kommunerna att anlägga ett regionalt perspektiv i sin översiktsplanering och utveckla en samsyn kring bostadsförsörjning, infrastruktur, kollektivtrafik, miljömål och klimatsmart planering.
- Nya mötesplatser för diskussioner och dialog inom kulturområdet har inneburit ökad samverkan. De gemensamma insatserna har stärkts och nya satsningar har skapat ett mervärde när det gäller innehåll, kvalitet och effektivitet.

Listan kan göras betydligt längre. Men detta axplock från olika län visar att dialoger och samverkan ger synbara avtryck av stor betydelse för människor och företag i en region.



Samspel med den nationella nivån

Man kan också peka på de strategiskt betydelsefulla insatser inom transportinfrastruktur och kompetensutveckling som genomfördes i Västra Götalandsregionen då finanskrisen var på väg att slå ut Västsveriges fordonsindustri och efter SAAB:s konkurs. Eller satsningarna inom Region Skåne på att attrahera internationella forskningsmiljöer (MAX IV och ESS). I båda dessa exempel handlar det om samverkan mellan olika samhällsnivåer och sektorer där respektive region haft en aktivt drivande roll.

Regionernas arbete värderas

Vi kan se att regionernas arbete värderas av andra aktörer. Stora som små företag har framhållit hur förbättrade kommunikationer och satsningar på kompetensutveckling har stärkt deras konkurrenskraft. Företag inom turistnäringen har prisat regionala satsningar på kommunikationer och gemensam marknadsföring som helt avgörande för deras överlevnad. Det gäller också insatser för att underlätta små och medelstora företags export och



etablering på nya marknader. Universitet och högskolor har bekräftat nyttan med en stark regional aktör som skapar arenor för dialog med kommuner och näringsliv. Kommuner har sett värdet av regionens stöd för att se sin egen översiktsplanering i ett regionalt sammanhang. Kulturlivet har hittat nya nischer och kulturinstitutioner har blivit mer tillgängliga utanför sina basorter. Trafikverket har haft konkret nytta av regionala förankrings- och prioriteringsprocesser i sin planering. Arbetsförmedlingen har kunnat agera mer kraftfullt och fokuserat i krissituationer eller gentemot grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. Man värderar också att regionala och kommunala resurser kunnat växlas upp med hjälp av EU-medel och olika statliga anslag – med regionen som koordinator. I många av de exempel som redovisas skulle samordningen och de konkreta insatserna inte ha kommit till stånd utan ett starkt regionalt politiskt ledarskap.

Rätt insatser med lokalt och regionalt genomförande

Det ligger i sakens natur att regionalt tillväxtarbete är ett dynamiskt område där arbetssätt och arbetsuppgifter kontinuerligt behöver utvecklas och omprövas. I en rapport där Västra Götalandsregionen redovisar de viktigaste slutsatserna från en rad utvärderingar framhåller man att tio år med omfattande regionala satsningar på tillväxt och utveckling förändrat arbetet i grunden. En projektorienterad verksamhet har på flera områden ersatts av en mer fokuserad verksamhet inriktad på att bygga strukturer och påverka

mer långsiktigt. Och det fungerar väl inom områden som innovation, entreprenörskap, miljöutveckling, kultur och infrastruktur där utvecklingsarbetet har byggts upp på detta sätt. Däremot har områden där tusen blommor fått blomma i form av enskilda projekt inte blivit strategiskt viktiga även om de bygger på planer och program. Rapportens slutsats är att när en nationellt samordnad sektorspolitik möter en regionalt samordnad politik och genomförandet sker med lokalt och regionalt ansvar skapas bättre förutsättningar för att rätt insatser görs och att de görs effektivt.⁶

6. Regionrapport 2012, Utveckling - utvecklingsarbete - framtid, Nya utmaningar för Västra Götaland



Regional utveckling och indelning – vad blir nästa steg?

När den nya mandatperioden inleds kommer direktvalda regioner att leda det regionala tillväxtarbetet i tio län och kommunala samverkansorgan i ytterligare sju län. Vi ser en utveckling där den regionala nivån blir allt viktigare samtidigt som fler regioner får ett växande ansvar för utvecklingen inom sitt län. Och vi möter ett lokalt och regionalt stöd för att fortsätta övergången från indirekt valda samverkansorgan till direktvalda regioner med beskattningsrätt.

På väg mot en samlad stat?

Kommunernas och landstingens samspel med statliga myndigheter fungerar ofta relativt väl. Men övergången från sektorsvisa länsmyndigheter till enmyndigheter med regional organisation har genomförts utan att den regionala indelningen varit samordnad. Vidare har utredningsförslagen om en tydligare och mer renodlad roll för länsstyrelserna lagts på is. Behoven av konkreta åtgärder för en tydligare och bättre samordnad stat på den regionala nivån kvarstår och nya förslag till lösningar är att vänta.

Regionaliserad sjukvård

Inom sjukhusvården har samordningen blivit mer omfattande med till exempel nivåstrukturering, rikssjukvård, regionala cancercentra och samordnade processer för införande av nya läkemedel. Vårdgaranti och kömiljard i kombination med ett omfattande utvecklingsarbete har lett till minskade väntetider. Samtidigt har skillnader mellan landsting i medicinska resultat och tillgänglighet lyfts fram för att legitimera förslag om ökad statlig styrning och förstatligande av sjukhusvården. Sådana förslag har även motiverats av att många små landsting kan leda till överkapacitet och bristande effektivitet.



tet. Inom hälso- och sjukvården finns idag en bred samsyn av behovet av ökad samordning utifrån såväl effektivitets- som likvärdighetsskäl. Däremot går uppfattningarna isär om detta bör ske genom statligt huvudmannaskap, starkare statlig styrning, ökad samverkan mellan landsting och regioner eller en sammanläggning till större regioner.

Ny regional indelning?

När det gäller den regionala utvecklingen krävs ett samspel mellan å ena sidan olika samhällsnivåer, från den lokala till den europeiska och å andra sidan olika samhällssektorer. Det finns ett konstaterat behov av en tydligare ansvarsfördelning gentemot i första hand länsstyrelserna. Men den stora utestående frågan handlar om den regionala indelningen.

Ansvarskommittén argumenterade för en ny regional indelning med sex till nio regionkommuner med ansvar för hälso- och sjukvård och regional utveckling och för en harmonisering av de statliga myndigheternas respektive indelningar.⁷ Senare föreslog utredningen om den statliga regionala förvaltningen en minskning av antalet länsstyrelser och en regional myndighetsindelning i sju samarbetsområden.⁸ Båda utredningarna kom fram till att en gemensam indelning skulle leda till en väsentligt förbättrad statlig samordning.

7. SOU 2007:10

8. SOU 2012:81

Argument för större regioner

Argumenten för större regioner kan sammanfattas på följande sätt:

- En ny indelning i större och därmed färre regioner möjliggör en bättre anpassning till människors vardagsgeografi, dvs. till hur de bor, arbetar, studerar, reser och utnyttjar privat och offentlig service. Därmed skulle förutsättningarna för samhällsplaneringen förbättras, inte minst när det gäller infrastruktur och kollektivtrafik.
- En större befolkning innebär ett ökat inflytande för regionen som samhällsaktör och när det gäller att få gehör för regionens intressen nationellt och internationellt.
- En större befolkning innebär ökad skattekraft vilket möjliggör mer omfattande insatser och ökade möjligheter att kraftsamla och att prioritera.
- En större befolkning skapar ett tillräckligt befolkningsunderlag för specialiserad sjukvård.
- En större region kan bygga upp en bättre institutionell kapacitet såväl när det gäller resurser och kompetenser som minskad sårbarhet. Det innefattar även kapacitet för kunskapsstyrning av hälso- och sjukvården samt kvalificerade analyser av betydelse för den regionala utvecklingen.
- Större regioner gör det möjligt att samordna regionernas och berörda statliga myndigheters geografiska indelning och kan därmed underlätta samspelet med och mellan myndigheterna.
- Större regioner skulle kunna ta ansvar för uppgifter som idag utförs av statliga myndigheter men som har ett nära samband med annan regional utveckling. Det skulle kunna skapa betydande samordningsvinster.

Sammantaget anser förespråkarna för större regioner att en ny indelning innebär väsentligt förbättrade möjligheter för regionerna att bedriva en god och likvärdig hälso- och sjukvård och ett effektivt regionalt tillväxtarbete och där förutsättningarna för samverkan med statliga myndigheter stärks.

Några invändningar

Andra är mer kritiska till förslagen om att bilda större regioner. De ifrågasätter argumentens bärighet och menar att de problem som nuvarande indelning skapar skulle kunna lösas genom en utvecklad samverkan mellan dagens landsting och regioner. De anser att en omfattande regionreform skulle innebära omställningskostnader i tid och pengar och minskad effektivitet innan den nya organisationen "satt sig". Vidare fruktar de att en förändring skulle möta ett starkt folkligt motstånd – åtminstone om färre regioner innebär färre sjukhus. Dessutom har de resultatlösa diskussionerna under föregående mandatperioder om att bilda nya regioner skapat en viss uppgivenhet. Det är



åtskilliga som misströstar när det gäller möjligheten att skapa en indelning som kan tillfredsställa alla. Om det blir förespråkarna eller skeptikerna som drar det längsta strået återstå att se.

Frågan om regional ansvarsfördelning, indelning och sektorssamordning liksom om länsstyrelsernas och statens regionala roll utvecklas inte ytterligare i denna skrift. Diskussionen kommer med säkerhet att fortsätta och kräva analyser och ställningstaganden från politiker i kommuner, landsting och regioner.

Ett utmanande uppdrag

Denna skrift har beskrivit vad det regionala utvecklingsuppdraget innebär och motiven för att uppdraget ska anförtros folkvalda organ. Den har vidare beskrivit hur det regionala utvecklingsansvaret succesivt flyttats från statliga myndigheter till organ med regional politisk förankring. Den har också gett en översikt över de idag viktigaste utmaningarna och insatsområdena inom det regionala tillväxtarbetet och gett exempel på resultat av detta arbete. Framför allt har skriften lyft fram värdet av ett starkt regionalt politiskt ledarskap och pekat på de särskilda förutsättningar som detta ledarskap måste hantera. Det handlar särskilt om betydelsen av samverkan med aktörer från olika samhällssektorer och från lokal såväl som nationell och europeisk nivå.

Under den nya mandatperioden kommer du som är regionpolitiker att fullfölja ditt utvecklingsuppdrag. Därmed kommer du att – tillsammans med andra aktörer – kunna skapa förutsättningar för tillväxt och attraktionskraft i din region. Uppdraget kommer att ställa stora krav på det regionala ledarskapet. Det är svårt och utmanande men har stor betydelse för människorna i din region.

Regionens röst

Politiskt ledarskap för regional utveckling

Den regionala politiska nivån har successivt tagit över ansvaret för utvecklingen i länen. Från 2015 har 17 av 21 regioner respektive kommunala samverkansorgan riksdagens uppdrag att leda det regionala utvecklingsarbetet. Uppdraget ger en region eller ett samverkansorgan ansvar för att samla kommuner, myndigheter, universitet och högskolor, näringsliv och civilsamhälle kring en strategi för länets utveckling och att samordna genomförandet. De samlade insatserna stärker förutsättningarna för en smart, hållbar och inkluderande tillväxt. Genom ett starkt politiskt ledarskap kan olika aktörers insatser leda till att regionens attraktivitet och konkurrenskraft ökar och att man bättre kan möta de utmaningar som följer av global konkurrens, snabb urbanisering och ökande belastning på klimat och miljö. Och medborgarna kan förväntas se resultat i form av företag, jobb, bostäder, utbildningsutbud, kommunikationer och miljö – allt utifrån skiftande regionala förutsättningar. Därmed skapas också bättre möjligheter att finansiera och utveckla välfärden.

Denna skrift, *Regionens röst – politiskt ledarskap för regional utveckling*, belyser vad det regionala utvecklingsansvaret innebär och vilka krav det ställer på regioner och samverkansorgan. Den redovisar vad som kännetecknar arbetet med regional utveckling, vilka utmaningar man förväntas ta itu med och vilket ledarskap som krävs. Skriften ger en bild av hur det regionala politiska utvecklingsuppdraget växt fram i Sverige och förmedlar därmed en berättelse om den regionala samhällsutvecklingen.

Beställ eller ladda ner på webbutik.skil.se

ISBN 978-91-7585-160-0



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skil.se